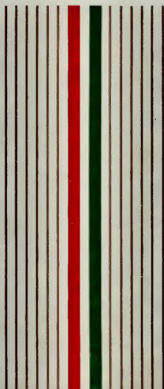


AZ ALKOTMÁNYOSSÁG ALAPJAI

● Társadalom ● demokrácia ● alkotmányosság ●



Az MSZMP KB Társadalompolitikai Osztályával közös kiadás

Az alkotmányosság alapjai

**TÁRSADALOM – DEMOKRÁCIA –
ALKOTMÁNYOSSÁG**

A kötet szerzői:

Bajáki Veronika egyetemi docens
Fűrész Klára egyetemi docens
Kukorelli István egyetemi docens

Schmidt Péter egyetemi tanár
Takács Imre egyetemi tanár

3. fejezet
9. és 10. fejezet
2. fejezet 1–5. p.,
6. fejezet 2–4. p.
4. és 5. fejezet
1. és 2. fejezet 6. p.,
6. fejezet 1. és 5. p.,
7. fejezet, 8. fejezet

Szerkesztették:

Kukorelli István
Schmidt Péter

Lektorálta:

Halász József tanszékvezető egyetemi tanár

ISBN 963 09 3442 6

© Bajáki Veronika, Fűrész Klára, Kukorelli István, Schmidt Péter,
Takács Imre, 1989

(4689)

Előszó

Magyarország napjainkban a politikai intézményrendszer reformjának időszakát éli. Ennek során már eddig is jelentős alkotmányreformra került sor. Ennek bizonyításaként elégséges a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv-re, az új egyesülési és gyülekezési törvényekre, az 1988 őszén megtartott választójogi vitára vagy az alkotmánybíráskodás bevezetéséről szóló tervekre hivatkozni. A kormányzati szervek több más alkotmányos jelentőségű törvény létrehozását tervezik. Ezek sorában ott van a népszavazásról, a pártokról, a sajtóról, a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvények megalkotása is. Eldöntött kérdésnek tűnik, hogy ezt a reformfolyamatot egy, az alkotmányosság új igényeit is kielégítő alkotmány koronázná meg. Ennek létrehozása széles társadalmi vita és közmegegyezés nélkül elképzelhetetlen.

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének oktatókollektívája ilyen körülmények között – ennek a folyamatnak segítéseként – vállalkozott egy új alkotmányjogi kézikönyv megírására. Célunk az volt, hogy segítséget nyújtsunk a széles közvélemény számára is az alkotmány alapvető rendelkezéseinek megértéséhez. Szisztematikusan végigtekintettük az alkotmányjog alapintézményeit, és megpróbáltuk történelmi perspektívából is nézve a várható fejlődést jelezni, és a jelent más országok megoldásainak ismertetésével is megértetni.

Annak reményében adjuk közre a kötetet, hogy ezzel is segítettük az olvasót a mai – egyáltalában nem egyszerű – politikai, alkotmányjogi folyamatok megértésében, és hozzájárultunk az új alkotmány létrehozása kapcsán várható társadalmi vitákra való felkészüléshez is.

A szerkesztők

Az alkotmány fogalma, a szocialista és a magyar alkotmányfejlődés

1.1. AZ ALKOTMÁNYFOGALOM TÖRTÉNELMI KIALAKULÁSA

Az alkotmány közkeletű fogalma napjainkban különleges törvényt jelent, olyan alaptörvényt, amelyben az államhatalom biztosítja polgárai számára az alapvető jogokat. Egyben korlátozza önmagát, továbbá megszabja a hatalom gyakorlásának törvényes kereteit és szervezetét. Az ilyen értelmű alkotmány a polgári fejlődés eredménye. A fogalmat azonban visszavetítették a megelőző idők államilag szervezett társadalmaira is (az ókori görög poliszokra, Rómára). Nem lehetett azonban a múltra vonatkoztatni azokat a követelményeket, amelyeket a polgári társadalom az alkotmányosság elveiként fogalmazott meg, mert ezek az elvek a magántulajdon szabadságára épülő kapitalista társadalmi berendezkedés talaján születtek meg. A kiteljesedett polgári társadalom ugyanis elutasítja az állam mindenhatóságát, az államhatalom mindenirányú beavatkozását a társadalom életébe, működésébe. Az ún. civil társadalom csak a társadalmi rend fenntartása érdekében szükséges állami funkciókat igényli, arra törekszik, hogy ezeket a funkciókat jogilag szabályozza, míg a társadalom létezési formáinak széles körében törekszik a közhatalom beavatkozását elhárítani. A legfontosabb és egyben legvitatottabb ilyen szféra a gazdaság, amelyet a tőkés állam mégsem szemlélhet passzívan. Nemcsak a gazdálkodókat, a tulajdont és a vállalkozást védő szabályokkal van jelen, hanem a gazdaságot mélyen befolyásoló adópolitikával, jogi előírásokkal és a vállalkozásban való aktív részvétellel.

A polgári állam századunkban kibontakozott aktív szerepe ugyanakkor a civil társadalom védekező reflexeit is kiváltotta: fokozott ellenőrzésre és a társadalmi önkormányzati formák erősítésére törekszik (autonóm érdekképviselések, egyesületek, mozgalmak). Ennek folytán a társadalom és az államhatalom viszonyát tükröző alkotmány jelentősége megnövekedett.

A progresszív társadalmi erők, pártok és mozgalmak demokratikus célkitűzései között mindig ott találjuk a demokratikus alkotmány ígéretét, amellyel tömegeket tudtak maguknak megnyerni, választói táborukba tömöríteni. A demokratikus alkotmányban a közgondolkodás évszázadok óta a hatalom gyakorlásának olyan biztosítékát látta, amely a társadalom különböző csoportjai képviselőinek részvételével folyó törvényalkotással és a végrehajtás ellenőrzésével lehetővé teszi a közérdek, a törvényesség érvényesülését.

Az alkotmány politikai megközelítésben tehát a társadalom és a közhatalom viszonyát fejezi ki, megállapítja a hatalom korlátait, s ennek a viszonynak a másik oldalán az állampolgárok szabadságjogait. Az alkotmánnyal szemben támasztott alapvető igény, hogy ne csak deklarálja a jogokat, hanem garanciákat teremtsen azok érvényesülésére.

Az alkotmánytörvényekhez fűződő megnövekedett bizalom a polgári társadalom több évszázados fejlődésének az eredménye. Az „írott” alkotmányok megjelenésével kidolgozták az *alkotmányok stabilizálásának* biztosítékait is. A módosítás feltételekhez kötése, az alkotmány betartásának az ellenőrzése elősegítette az alkotmányosság kritériumainak kialakulását, egy olyan minta megjelenését, amely viszonyítási alapként lehetővé tette az alkotmányok minősítését.

Ilyen minősítési pont pl. az alkotmány módosításának a szabályozása, amelynek alapján a polgári alkotmányokat rugalmas és merev alkotmányok csoportjába sorolják.

Fokozottabban a minőségi kritériumokat tartja szem előtt az az értékelés, amely az állampolgári jogok érvényesülését biztosító *garanciarendszert* vizsgálja, és az alkotmánybiztosítékok sorában az *alkotmánybíráskodás* lehetőségét tekinti próbakőnek.

A polgári felvilágosodás eszméi között fontos helyet foglaltak el az államhatalomra, a hatalom céljára, szervezetére és gyakorlására vonatkozó követelmények. Az abszolút monarchiával szemben megfogalmazták a népszuverenitás elvét, az államhatalmi ágak megosztását, a polgári jogegyenlőséget. Az 1789. aug. 26-i francia – Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata – deklaráció szerint „Az a társadalom, amely nem biztosítja a jogok védelmét, sem a hatalmak elválasztásáról nem intézkedik, nem rendelkezik alkotmánnyal”. (16. §)

Az alkotmányfogalom tehát kettős értelmezést takar: egyfelől szűkebben az alkotmányt, mint alaptörvényt és másfelől tágabban az alkotmányosság követelményét, mint a jogilag szabályozott és korlátozott állami főhatalmat. Az alkotmánynak ez a kettős jelentése mind a mai napig megtartotta létjogosultságát. Ezzel a kettős jelentéssel vizsgálható ugyanis az a kérdés, hogy egy adott állam alkotmánya biztosítja-e az alkotmányosságot, vagy az alkot-

mány fiktív, mert a hatalom gyakorlására vonatkozó tételei csak formális deklarációk.

Az eddigiekből következik az alkotmánynak az a célja, hogy jogi kereteket szabjon a hatalom gyakorlásának. *Az alkotmány összekapcsolja a jogot és az államhatalmat*, garanciákat nyújt az állam polgárainak szabadságuk tiszteletben tartására és védelmére. Részben tehát aláveti a hatalmat a jogszabályoknak, ugyanakkor elismeri az állam jogalkotó hatáskörét. Az alkotmányosság követelményei, a jogállamiság széles körű biztosítékai között első helyre került legfontosabb garanciaként a törvényhozó, a végrehajtó, és a bírói hatalom szétválasztása és kölcsönös kontrollja.

Az alkotmány jogi megközelítésben norma, mégpedig a legmagasabb szintű jogi norma, mert magát a törvényalkotót is köti. Szemléletesen úgy fogalmazták meg, hogy az alkotmány a törvények törvénye, a jogrendszerben elfoglalt helyét tekintve alaptörvény.

Az alkotmány tartalmát tekintve is alaptörvény, mert kifejezi a társadalmi berendezkedés gazdasági és politikai alapjait, meghatározza a társadalom és az állam viszonyát, megállapítja és biztosítja a személyes szabadságjogokat, a jogegyenlőséget, szabályozza az államszervezet felépítését és működését.

Az alkotmány tartalmi és formai elemei nem választhatók el egymástól. Történeti megközelítésben nagyon változatos képet kapunk az egyes polgári alkotmányok tartalmáról, az alkotmányosság biztosítékairól. Az összehasonlító elemzés tanulsága azonban az az általános, kétségtelenül pozitív előjelű értékelés, amely szerint a polgári demokratikus alkotmányok az emberiség jogi kultúrájának fontos alkotóelemei, a társadalmi fejlődés egyetemes jelentőségű értékei, amelyek a fejlődés változó feltételei között is segíthetik a hatalom demokratikus gyakorlását. Ugyanakkor ezeknek az alkotmányoknak a vívmányai felhasználhatók a demokratikus szocializmus államépítésében, a szocialista jogállamiság megteremtésében is.

Történeti megközelítésben *az első polgári alkotmánynak* a németalföldi forradalom során 1579-ben létrejött Utrechti Unió 1584-ben deklarált köztársasági alkotmányát tekintik. A köztársaság a XVII. században Hollandiát virágoztatta fel. A nemzetközi jog atyja, Hugo Grotius az államot az emberek saját jogaik védelmére kötött szabad szerződése eredményének tekinti.

Az 1795-ben kikiáltott Batáviai Köztársaság 1798. évi alkotmánya már a francia forradalom eszméit tükrözi. A holland polgári alkotmányozás az európai felvilágosodás eszmevilágában gyökerezett, de európai hatása nem volt.

Hasonlóképpen elszigetelt maradt Kálvin alkotmánya, amelyet Genf polgársága 1541-ben népszavazással fogadott el.

A referendum útján történő alkotmányozást azonban Rousseau a genfi példából merítette.

A XVII. században *Angliában* a parlament megerősítette a törvényhozáásban betöltött szerepét. Az angol polgári forradalom a személyes szabadság biztosítékaival, a választójog kiterjesztésével konkrét eredményeket harcolt ki anélkül, hogy vívmányait elméletileg megalapozott alkotmányba foglalta volna. A forradalom balszárnyán álló levellerek (egyenlősítők) terjesztették elő „A nép szerződése” (The Agreement of the People) (1645) tervezetét, amely formálisan nem vált alkotmánnyá, mégis a törvényalkotás programja lett. A Habeas Corpus Act (1678), a parlament adómegajánlási joga, a képviselői mentelmi jog stb. kivívásával egységes alkotmánytörvény nélkül is kialakult a parlamenti monarchia kormányformája és a jogok bíróságok útján garantált rendszere.

„A nép szerződése” eszméi vezérelték az *észak-amerikai* függetlenségi háború győzelme után a föderatív alkotmány megalkotóit. A volt gyarmatok független állammá alakultak (Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat, 1776. július 4.), mégpedig a XVIII. század eszmevilágának megfelelő haladó politikai rendszerben.

1787-ben megalkották az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányát. Ez a legrégebb – ma is hatályban lévő – polgári alkotmány az államszervezetet a hatalommegosztás elve szerint építi fel. A föderáció jegyében a tagállamokra bízta az állampolgárok jogainak törvényi szabályozását. Ez magyarázza, hogy a szövetségi törvényhozás beavatkozására volt szükség az állampolgári egyenjogúság elérése érdekében (civiljogi törvények).

Az európai kontinensen a *francia forradalom* alkotmányos okmányai gyakorolták a legnagyobb hatást. Az alkotmányozó gyűlés 1789. augusztus 26-án kiadta az emberi és polgári jogokról szóló deklarációt. A Deklaráció a francia felvilágosodás ideológiáján alapuló program, amelyet alkotói az egész emberiség közkincsének tekintettek. A francia forradalom vezetői az emberi jogok egyetemességének nemes szándékán túl – 4 évvel később – a jakobinus alkotmányt is az emberiség közös köztársasága alkotmányának szánták. Az európai kontinens alkotmányozására való hatásuk mégsem az általános érvényességre való törekvés eredménye. A forradalom első alkotmánya 1791-ig váratott magára, és a Deklarációhoz képest visszalépést jelentett. Hiába tekintette magát a nemzetgyűlés kizárólagos jogforrásnak, az alkotmány még királyi kihirdetéssel lépett hatályba. A megváltoztatásra vonatkozó tilalom ellenére a forradalom radikális iránya 1793-ban felfüggesztette az alkotmányt.

Az új, jakobinus alkotmány a referendum kiterjesztésével a demokratikus alkotmányok példaképe, annak ellenére, hogy a forradalom menetének módosulása megakadályozta hatálybalépését.

A francia alkotmányozás példát mutatott az emberi és polgári jogoknak az alkotmány szerkezetében való kiemelésére, az írott alkotmány tételes kibontására, a hatalmi ágak megosztásában a parlament elsőbbségének a biztosítására. A jogegyenlőség, a tulajdon szabadsága és védelme, a szerződéses szabadság jogintézményei részletesen a Code Civile-ben (1804) jelentek meg, amelyről találóan jegyzik meg a jogtörténészek, hogy Napóleon messzebbre ható életműve, mint hadi sikerei együttesen. A francia hatás és annak közvetítése az 1831. évi belga alkotmányról egyértelműen megállapítható, amely összeegyeztette a francia forradalom vívmányait, szabadság- és egyenlőségeszméit a parlamentáris monarchia kormányformájával és ezáltal a kontinentális Európában az alkotmányos monarchiák mintájául szolgált.

A XIX. századi polgári alkotmányozás a *liberalizmus* állameszméi jegyében zajlott, fokozatosan teret nyert a köztársasági államforma. A személyes szabadságjogokat az emberi jogok katalógusa alapján szélesen értelmezik, beleértve a tulajdon szabadságát. Az államhatalom alkotmányosan korlátozott, a garanciák: a hatalmi ágak szétválasztása és a jogállamiság megteremtése (demokratikus törvényalkotás, az állam közhatalmi funkciói jogilag szabályozottak és aktusai bírói úton felülvizsgálhatók).

A polgárok a választójog révén részesei az államhatalomnak, a választott parlament dönt a törvényekről és ellenőrzi a kormányt.

A gazdaság szabad (szabadversenyos kapitalizmus), az állam feladata a gazdaság szabadsága feletti őröködés (a marxi „éjjeliőr szerep” a „laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même” fiziokrata gazdaságfilozófia képletes kifejezése).

A liberalizmus kedvezett a politikai mozgalmak, a pártok szervezésének. Megjelent a választójog általánossá tételének követelése. A demokratikus mozgalmakon belül szerveződtek a radikális pártok, a század közepétől a szocialista irányzatok, amelyek támadták a magántulajdont és az uralkodó osztályok műveltségi monopóliumát. Jelentős konzervatív politikai irányzatok is pártokat alapítottak az arisztokrácia és a felső klérus támogatásával. A választói tábor megnyerésére tömegpártok szerveződtek, ezek fellépése módosította a parlament működését is.

A polgári államok nemzetállamokként történt szerveződése nyomán megjelent a nacionalizmus, amelyet a különböző politikai erők eltérően értékelnek (a két szélsőség: internacionalizmus, sovinizmus).

A polgári társadalom osztályellentétei, eszmei-politikai küzdelmei, az egyenlőtlen gazdasági fejlődés következtében a hatalmi ellentétek a század végére kiéleződtek, az imperializmus szakaszában háborúkhöz, a belső ellentétek forradalomhoz vezettek.

A polgári alkotmányozás új szakasza, a *szociális alkotmányok megjelené-*

se az első világháborút követő forradalmak után kezdődött, amelynek kiemelkedő példája a weimari alkotmány. A németországi munkásmozgalom megosztottsága ellenére olyan erő, amelynek hatására bekerülnek az alkotmányba az ún. gazdasági, szociális és kulturális jogok. Ezek körében különösen a munkához való jog deklarálása igen nagy vívmány, egyben azonban a legtöbb vitát kiváltó alapjog, amelyet aztán az NSZK alaptörvénye mellőz azon a címen, hogy a munkához való jog csak állampolgári igény lehet, de nem alapjog. (Konkrét esetben ez a jog nem garantálható.)

A két világháború közötti alkotmányozás számszerűségében is jelentős, mert az Osztrák–Magyar Monarchia és a cári Oroszország területén új államok alakultak. Pregnánsabban jelenik meg a demokratikus intézmények alkotmányos megerősítése *a második világháború utáni szakaszban*, amikor a fasisztus világméretű veresége nyomán a demokratikus erők hitet tesznek a demokratikus szabadságjogok, a nemzeti függetlenség és a szuverén államok nemzetközi összefogásának (ENSZ) ügye mellett.

Különösen a francia és az olasz demokratikus köztársasági alkotmány példázza a haladó eszmék megerősödését, tükrözi, hogy az alkotmányozásnak a megerősödött kommunista pártok is részesei voltak. Az 1949-ben elfogadott bonni alaptörvény pedig az alapjogok védelmében a jogállamiság intézményrendszerének gondos kiépítésével (alkotmánybíróság), a korlátozott államfői hatalom szabályozásával és a parlamenti pártok szétforgácsolódásának megakadályozásával (a szavazatok legalább 5%-a a mandátumhoz jutás feltétele) teremt biztosítékokat a demokratikus megújulás érdekében. Az NSZK alaptörvénye egyben a modern polgári társadalom által igényelt aktív állam jellemzésére használt ún. szociális állam sokoldalú funkcióit is kifejti, elhintve ezzel a további viták magvát.

Míg az első világháborút követő polgári alkotmányokban a normativizmus (a bécsi Kelsen „Reine Rechtslehre” [Tiszta jogtan] c. alapvető műve nyomán) tört utat és a jogállam biztosítékait kereste, addig a második világháború után a fasisztus támadására reagálva az alkotmányozók a demokratikus eszmékre is nagyobb figyelmet fordítottak. Az új alkotmányok túllépnek a XIX. század és a századelő liberalizmusán. A két világháború és különösen a fasisztus uralomra jutása azt bizonyította, hogy az egyén kiszolgáltatott és védtelen a hatalommal szemben, *a polgár szabadságának társadalmi és állami feltételei vannak*. A független individuum képe helyére *a közösségre utalt és a közösségért felelős állampolgár* alakja lépett. Az egyén szabadságába be nem avatkozó jogállamhoz képest az aktív és jogszerű állami magatartást sürgetik, elsősorban az államnak kell megteremtene és biztosítania a szabadság feltételeit. Így jelenik meg az alkotmányokban a modern polgári állam *szociális jogállamként*.

A történeti kép teljességéhez hozzátartozik, hogy miután az alkotmá-

nyossági eszmék közvetlenül érintik a hatalom gyakorlásának módszereit, ezek az eszmék mindig a hatalmi harcok középpontjába kerültek. A politikai erők osztályjellegüknek, céljaiknak megfelelően fogalmazzák meg a hatalom gyakorlására vonatkozó nézeteiket, tiszteletben tartják az alkotmányosság követelményeit vagy elvetik azokat. A változatosságot jelzi, hogy az alkotmánytörténet Franciaországban már az V. Köztársaságot jegyzi, Németországban huszonhét év alatt négy rendszer váltotta egymást, Spanyolországban a köztársaságot megdöntő Franco-diktatúra négy évtizedet ért meg. A kapitalista társadalom talaján jelentek meg az anarchizmus irányzatai, a fasizmus végveszedelmet hozó eszméi és legújabban a terrorizmus. A kapitalizmus mohósága alakította ki a gyarmati elnyomás rendszerét, majd a függetlenségi harcok győzelme után „szelídítette” azt a rekolonizáció gazdasági módszereire.

A kapitalizmus története tehát nem a demokratikus alkotmányossági eszmék diadalmenete.

Napjainkban az alkotmányossági eszmék ellenfelei a nyílt támadásról kénytelenek lemondani, és az értelmezés síkján építik be „fékjeiket”. Ilyen értelmezés pl. az erős végrehajtó hatalom szükségessége, vagy baloldali irányzatok alkotmányon kívülé nyilvánítása. (Pl. Berufsverbot: kommunisták vagy szimpatizánsok kizárása a közalkalmazottak köréből – ideértve a pedagógusi pályát is – az NSZK-ban.)

A történeti áttekintés nyomán kísérletet tehetünk a *polgári demokratikus alkotmány* definiálására. A klasszikus tömörségű megfogalmazás helyett az alkotmány konkrét tartalmát kifejező meghatározásra törekszünk.

Az alkotmány széles körű társadalmi megegyezést kifejező alaptörvény, amely:

- legalizálja a politikai rendszert és az állam főhatalmat (legitimációs funkció);
- kifejezi a társadalom gazdasági és politikai berendezkedését (deklaratív funkció);
- védi a társadalmi rendet, a tulajdonviszonyokat, a politikai intézményeket (védelmi funkció);
- megállapítja az állampolgárok gazdasági, szociális és kulturális jogait, politikai és szabadságjogait, azok korlátait és jogi biztosítékait;
- biztosítja az állampolgárok egyenjogúságát;
- szabályozza a kormányzás szervezetét, a kormányzati szervek feladatait, hatáskörét és felelősségét (kormányforma);
- megállapítja a közigazgatás funkcióit, szervezetét és törvényességi felügyeletét. Biztosítja a helyi és területi önkormányzatok önállóságát, a helyi közösségek működését;
- szabályozza a bírósági szervezet felépítését, garantálja a bírói függet-

lenséget és megállapítja a törvényesség érvényesülésének biztosítékait (az igazságszolgáltatás funkciója);

- meghatározza az alkotmány megtartásának jogi biztosítékait (az alkotmányosság védelme);

- rendelkezik az államok közötti együttműködés alapelveiről, az államterületről és a felségjelvényekről (zászló, címer, himnusz).

1.2. A POLGÁRI ALKOTMÁNYOSSÁG KÖVETELMÉNYEI

Eddigi fejtegetéseinkben elsősorban azokat az elvi követelményeket tárgyaltuk, amelyek az ideális polgári alkotmány jellemzői, anélkül, hogy foglalkoztunk volna az alkotmányok osztálytartalmával. Az alábbiakban tárgyalt alkotmányossági eszmék is sok esetben deklaratív tételek, megvalósulásuk a polgári társadalom osztályszerkezete folytán törést szenved, vagy a hatalmon lévő politikai erők mellőzik őket (fiktív alkotmány vagy „nem realizált” alkotmány).

a) A népszuverenitás elve és a népképviselet

A népszuverenitás a feudális államrend eszmei alapjaival szemben forradalmi jellegű követelmény. Az állami főhatalom forrása a nép, ami egyet jelent a közhatalomban való széles körű állampolgári részvétellel, a képviseleti és a közvetlen demokrácia intézményeinek működésével.

A népszuverenitás elvéből következik a rendi képviselet felszámolása, a népképviseleti szervek demokratikus választások útján való létrehozása és az államszervezet élén való elhelyezése. A népképviselet polgári körülmények között egyben a pluralizmus érvényesülését, a társadalomban megjelenő különböző érdekek kifejezésének és képviseletének a lehetőségét is jelenti. Eszerint a népszuverenitás akkor valósul meg, ha széles körű a választójog, ha a képviseleti szervekben a társadalmi csoportérdekek, a helyi közösségek érdekei, nemzeti és foglalkozási érdekek kifejeződhetnek, és ha a választott képviseleti szervek ellenőrzik a végrehajtó apparátust.

b) A hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elve

A Montesquieu nevéhez fűződő tétel az önkényuralom kizárására irányul. A hatalmi ágak elválasztása a kormányzás szervezetének és hatáskörének alkotmányos meghatározása. Lényeges eleme a hatalmi ágak közötti kölcsönös függőség, az ellenőrzés, mint ellensúly és fék a mechanizmusban.

Valamennyi polgári állam alkotmánya követi ezt az elvet, de úgy, hogy a kormányzati szervek közül rendszerint valamelyik szerv meghatározó szerepe érvényesül.

Ennek alapján csoportosítjuk a kormányformákat *parlamentáris, prezidenciális és kollégiális* kormányformákra. Parlamenti kormányformák a *parlamentáris* monarchia (pl. Anglia), és a parlamentáris köztársaság (pl. Olaszország). *Prezidenciális* köztársaság az USA. Az államfői kormányforma másik megjelenése az alkotmányos monarchia, amelyre Európában már nem találunk példát (ilyen pl. Marokkó).

A *kollégiális* kormányforma szervezetében a végrehajtó hatalom nem különül el a képviselettől (direktoriális kormányforma), ilyen pl. Svájc kormányformája. (Ahol a szövetségi gyűlés tagjaiból választott szövetségi tanács a képviselet közvetlen végrehajtó szerveként működik.)

c) A parlament kizárólagos jogköre

A polgári alkotmányok a hatalmi ágak egyensúlya mellett is érvényesítenek olyan, a parlament részére biztosított kizárólagos hatásköröket, amelyek kötik a végrehajtást. Ilyen jogok a költségvetés meghatározása, a hadsereg létszámának megállapítása, felhasználása az ország határain kívül, a hadüzeneti jog (az ENSZ alapokmánya szerint a hadiállapot kinyilvánításának a joga).

d) A törvények uralma, az alkotmányosság biztosítása

A polgári alkotmányok alapvető követelménye a törvényesség biztosítása, ennek érdekében alkotmányos intézmények létesítése (alkotmánybírászkodás, ombudsman, közigazgatási bíróság). A polgári alkotmányosság eszmekörébe kell sorolni az alkotmány alaptörvényi jellegének követelményét (alakilag is különleges törvény, megváltoztatási szabályai szigorúbbak, tartalmilag is alaptörvény).

e) Az egyenjogúság elve

Az egyenjogúság a törvény előtti egyenlőséget jelenti. A polgári társadalom jogegyenlőségének marxi kritikája azonban kimutatta, hogy ez azonos a társadalmi egyenlőtlenségek konzerválásával, a gazdaságilag erősek helyzetének megvédésével. A legújabb polgári alkotmányok ezért az egyenlőségen túl már felvetik a szolidaritás elvét, az állami szociálpolitika szükségességét és a gazdaság forrásainak igazságos, a társadalmi rendeltetésnek megfelelő felhasználását is. A társadalmi egyenlőség követelése beleütközik a ma-

gántulajdon védelmének elvébe. Ezt az ellentmondást a polgári rend talán nem lehet feloldani.

f) Az emberi jogok deklarálása

A polgári alkotmányosság követelményei sorában rendkívül fontos helyet foglal el az emberi jogok deklarálása, ami nem korlátozódhat az egyetemesen elismert alapvető erkölcsi-politikai eszmék ünnepélyes kinyilatkoztatására, hanem olyan általános jogelveket kell az alkotmányba felvenni, amelyeket a törvényalkotás a konkrét szabályozás során alkalmazni köteles.

1.3. A SZOCIALISTA ALKOTMÁNYFEJLŐDÉS KEZDETEI. A SZOVJET ALKOTMÁNYOK

a) Bevezető gondolatok a szocializmusba való átmeneti formációról

A szocialista alkotmányok eddigi értékelése – különösen az épülő és a fejlett szocializmus alkotmányaira való felosztása – napjainkra elvesztette elméleti értékét. A megvalósult szocializmusról folyó vitákból kitűnt, hogy nincs egzaktnak tekinthető szocializmus-fogalmunk, nincs példának tekinthető modell. A történelmi elemzések summája egyelőre az SZKP programjába is beépített megállapítás, hogy a kapitalizmusból a szocializmusba való átmenet egy egész történelmi korszak, amelynek időtartama nem prognosztizálható. Hogy ennek az átmeneti társadalmi formációnak sokféle formája lehet, már Engelsnél is olvasható. A tudományos szocializmus elmélete már hosszú ideje visszatért a marxizmus klasszikusainak tanulmányozásához. Ennek köszönhető, hogy az igényes marxista elmélet már nem fogadja el a szocializmus alapjainak sztálini kritériumait és felfedte a sztálini „formáció-csúsztatás” súlyos következményeit (az erőszakos kollektivizálást, a termelőerők tervszerű-arányos fejlődéstörvényének voluntarizmusát).

A szocialista alkotmányok mindezek ellenére nem csupán kordokumentumok, a politikai és jogi kultúra hiányának bizonyítékai, hanem a maguk helyén és idejében érvényes alaptörvények, amelyeket súlyosan megsértettek és amelyek normái alapján minősíteni lehet a hatalom egész tevékenységét, a törvényhozástól kezdve a végrehajtáson keresztül az igazságszolgáltatásig. Csak ezzel az értékeléssel lehet feltárni a hibák (bűnök) és tévedések alkot-

mánysértő jellegét és a jövőre nézve kidolgozni az alkotmány megtartásának garanciáit.

b) A szovjet alkotmányok

Az orosz proletárforradalom két polgári demokratikus forradalom tapasztalatai alapján adta ki a „Minden hatalmat a szovjeteknek!” jelszavát. Nem támaszkodhatott demokratikus intézményekre, mégis kísérletet tett az Alkotmányozó Nemzetgyűlés összehívásával a parlament működtetésére. 1918 júniusáig a koalíciót is fenntartotta a szociálforradalmárok kispolgári pártjával. Ennek a pártnak a sürgetésére, különösen az eszerek paraszti tömegeinek kívánságára tűzték napirendre az alkotmányozást 1918-ban.

Az első szovjet alkotmány megnyitotta a szocialista alkotmányok sorát. Az 1918. évi szovjet alkotmány új alaki és tartalmi jegyeket hordozott, új alapelveket fogalmazott meg.

Az első szovjet alkotmány szakított a polgári alkotmányozás gyakorlatával: szövegében deklarálja a Munkás-, Katona- és Parasztküldöttek Szovjetjeinek Köztársaságát. Az államhatalmat a dolgozó nép hatalmának tekinti, amelynek célja a szocialista társadalom felépítése. Az alkotmány alaptörvényi funkcióját megtartva egyben fontos politikai okmány is, amely a forradalom eredményeinek védelme mellett programszerű elemeket is tartalmaz. Az alkotmány jogi tartalmát megelőzi az ideológiai-politikai tartalom. Az ideológiai alapok kifejtése a további szocialista alkotmányokra is jellemző. Az arányok változnak ugyan, de a mai alkotmányok közül pl. az 1974. évi jugoszláv alkotmány, amely a szocialista alkotmányok közül a legtételesebb jellegű, a jogintézményeket szélesen felölelő alkotmány, terjedelmében a leghosszabb, fele részben azonban az öngazgatási szocialista társadalom elveivel foglalkozik.

Lenin iránymutatása nyomán a szerkesztők következetesen tartózkodtak fiktív tételek felvételétől, így – különösen az alapjogok körébe – csak a megvalósítható jogokat vették fel. Ettől kezdve a szocialista államok az alapjogok materiális feltételeit tekintették az első követelménynek és csak a megvalósítható jogokat deklarálták.

Az első szovjet alkotmány átmenetileg osztályalapon vállalta a politikai jogok korlátozását. Ez a választójogot, a sajtó-, a szólás-, az egyesülési és a gyülekezési szabadságot érintette.

A szovjet állam föderatív köztársaságként deklarálta magát, de a forradalom kiterjesztése szükségessé tette a szövetségi államra, a szövetségi köztársaságok uniójára való áttérést. Az 1922. december 30-án deklarált *Szovjetunió* föderatív alkotmányát 1924-ben fogadták el.

1936-ban lényegesen megváltozott körülmények között került sor a kö-

vetkező alkotmányozásra. Az alkotmány, mint sztálini alkotmány került be az alkotmányok sorába. Szövegében semmi sem árulja el a valóság és az alkotmány mondatai között tátongó szakadékot. Az alkotmány *Buharin* ügyes fogalmazását sejteti az állami szervtípusok szétválasztásában, ami megpróbálja a hatalommegosztás tételét átmenteni (államhatalmi, képviseleti) szervek, államigazgatási (végrehajtó) szervek, bíróság, ügyészség. Nyilvánvalóan fontos nemzetközi hatást is szántak az állampolgárok alapjogai és a jogegyenlőség deklarálásának olyan időpontban, amikor a fasizmus már általános támadást indított a demokratikus jogok és a jogegyenlőség ellen.

Az 1936-os szovjet alkotmány a képviselvek közvetlen választásának elvére tért át (addig a magasabb szintű szovjetek tagjait közvetve választották). A területi képviselő elvét alkalmazó új választási rendszer az általános és egyenlő választójogra épült, megszűnt a városok részére biztosított kedvezőbb arány, ami a munkásosztály vezető szerepét volt hivatva biztosítani.

Az 1936-os alkotmány elsikkasztása annál inkább is súlyos veszteség, mert ez az alkotmány a képviseleti szervek primátusát olyan időben emelte ki, amikor a parlamentarizmus egész Európában válságát élte. A képviselőt súlyát fejezte ki *a törvénynek a jogforrások élére történt helyezése* is. Az 1936-os alkotmány tartalmi értékeit sajnos a minimálisra redukálta a hatalom enyhén szólva jogszerűtlen gyakorlata.

Alkotói sem tudhatták még, hogy az 1936-os alkotmány mintául fog szolgálni a második világháború utáni alkotmányozásnak a népi demokráciák számára a proletárdiktatúra funkcióinak kifejtése során.

A szovjet alkotmányozás – később ismert okokból – hosszú időre megrekedt, és csak *1977-ben fogadtak el új alkotmányt*, amelyet már a megvalósult szocialista társadalom és a kommunizmusra való áttérés alkotmányának szántak. Az állam osztálytartalmát az alkotmány össznépi szocialista államként definiálja. A szocialista társadalom politikai és gazdasági alapjai tárgyalása után deklarálja az állampolgári jogokat és köteleseket és csak a harmadik fő részben az államszervezetet.

c) A megújulás (átalakítás) politikája és az alkotmány

A szovjet alkotmányok emelkedett stílusa, az eredmények ünneplése szinte kizárta, hogy ellensúlyokat, felelősségi formákat teremtsen az egypártrendszer hatalmi torzulásaival szemben. Ellenkezőleg, a szocializmus törvényszerűségeként deklarálták az egyetlen párt irányító szerepét. Összekeveredtek a célok és az eszközök, eltávolodtak az eszmei követelmények és a tárgyi valóság.

A politika onnipotenciája valamiféle messianisztikus hitből táplálkozott, ennek jegyében azonban az embereket a történelemből már ismert alattva-

lói státusbba kényszerítette, és éppen a rendszer lényegéhez tartozó valóságos állampolgári státus elérését tagadta meg tőlük.

Sztálin szakított a demokratikus formákkal, korlátlan személyi hatalmat épített ki, eltorzította a szocializmus modelljét és gyorsított ütemben, erőszak alkalmazásával államszocializmust vezetett be. Az alkotmányban deklarált szocializmus alapjait a termelőeszközök társadalmi tulajdona alkotta. A megvalósult szovjet szocializmus államszocializmus, amely elmulasztotta a munka felszabadítását, a termelőkollektíva érdekeltsége útján tulajdonosi közreműködésének, felelősségének a kibontakoztatását. A mezőgazdaság kollektivizálásával szervezett kolhozok is az állami bürokrácia irányítása alá kerültek.

Még nagyobb a deficit a szocializmus eszmei modellje és a szovjet gyakorlat között a *politikai viszonyok területén*. A „Minden hatalmat a szovjeteknek!” követelés nem valósult meg. Az alkotmányban rögzített hierarchikus rend megfordult: az apparátusok irányították a testületeket, a helyi önállóságot elnyomó centralizmus érvényesült. Az osztályharc állandó éleződésének súlyosan téves sztálini tétele alapot teremtett a törvény által nem korlátozott erőszak durva alkalmazására, amelynek tényei most kerülnek nyilvánosságra. Az alkotmány deklaratív jellege, a jogi biztosítékok hiánya miatt, az államhatalom fölött elhelyezkedő pártvezetés kivonta magát az ellenőrzés minden formája alól.

A szocialista alkotmányozás tehát nem tudta elkerülni a fiktív alkotmány deklarálásának veszélyét. Az új alkotmány is élt azzal a megoldással, hogy a kívánatos helyzetet már valóságosnak tekintette. A termelési eszközök ösztönei állami tulajdona 1977 után sem bizonyult elég hatékonynak, az államilag irányított szövetkezetekben sem funkcionált az érdekeltségi rendszer. Az aprólékos tervezés ellenére állandósult a hiánygazdálkodás. A teljes foglalkoztatottság követelménye és különösen a bérezésben alkalmazott egyenlődségi a teljesítmények visszafogottságához vezetett. Hibásnak bizonyult az is, hogy a szociálpolitika feladatait a munkahelyekre telepítették. Az érdekeltség teljes hiánya lerontotta a társadalom innovációs készségét, fékezte a gazdaság megújulását.

Az átalakítás a politikai intézményeket, köztük az SZKP-vezető szerepének értelmezését is érinti. A jövőben a párt az eszmei-politikai irányítás funkcióját látja el, biztosítva az állami szervek önállóságát.

Az állampolgárok által kezdeményezett autonóm egyesületek tevékenységét bátorítják, a sajtó és elektronikus tömegtájékoztatás szabadságát biztosítják. Konstruktív törekvések vannak arra, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát a belső jogalkotásban csorbítatlanul végrehajtsák. Ez az alapjogok katalógusának pontosítását igényli. Hihetetlen nagy jelentősége van annak, hogy az SZKP 1988 júniusában tartott konferenciája fel-

adatként szabta meg a szocialista jogállam megteremtését. A pártkonferencia is szükségesnek ítélte határozatában az alkotmány felülvizsgálatát. Ennek nyomán az elfogadott alkotmánymódosító törvény megváltoztatta a választási rendszert, a legfelsőbb népképviselői szerveket, és bevezette az egyszemélyi államfői tisztséget.

Az alkotmány a népképviselők kongresszusa 2250 tagjának megválasztásáról úgy rendelkezik, hogy 750 képviselőt területi alapon, a választók számának megfelelően kell megválasztani. További 750 képviselőt a föderatív szerkezetnek megfelelően választanak: minden szövetségi köztársaság 32, minden autonóm köztársaság 11, az autonóm terület 5 és az autonóm körzet 1 képviselőt választ. Végül 750 képviselőt a társadalmi szervezetek választanak. Az SZKP, a szakszervezetek és a szövetkezeti szervezetek 100-100 képviselőt választanak, az egyéb társadalmi szervezetek, intézmények és egyesületek delegálással töltik be a többi helyeket.

A népképviselők kongresszusa dönt az alkotmányról, a föderáció kérdéseiről, a népgazdasági tervekről, megválasztja a legfelsőbb tanácsot és a legfelsőbb tanács elnökét. A legfelsőbb szovjet folyamatosan működő törvényhozó szerv, amelyet a kongresszus saját tagjaiból választ. A legfelsőbb szovjet kétkamarás, a második kamarába a szövetségi köztársaságokból 7-7, az autonóm köztársaságokból 4-4, az autonóm területekből 2-2 és az autonóm körzetekből 1-1 képviselőt választ a kongresszus. A tagok 1/5-ét évenként megújítják.

1.4. A NÉPI DEMOKRATIKUS ALKOTMÁNYOK. A SZOCIALISTA ALKOTMÁNYFEJLŐDÉS IRÁNYAI

Az oroszországi proletárforradalom győzelme lelkesítő hatással volt a nemzetközi munkásmozgalomra. Az európai forradalmi hullám átmenetileg tanácsköztársaság deklarálásához vezetett a Baltikumban, Finnországban, Magyarországon, Bulgáriában és Bajorországban. Néhány országban szocialista és szociáldemokrata pártok jutottak be a kormányba, vagy parlamenti többség birtokában maguk alakítottak kormányt.

A harmincas évektől kezdve csökkent a szovjethatalom erkölcsi-politikai vonzása. Az 1935. évi Komintern Kongresszusnak az volt a célja, hogy a népfrontpolitika meghirdetésével segítse a demokratikus, antifasiszta erők összefogását, a polgári demokrácia megvédését.

A népi demokráciák fejlődésének első szakaszában az alkotmányozás aszerint vált sürgetővé, hogy a háború előtt milyen fejlettségi szintet ért el

a polgári demokrácia. Csehszlovákia, Lengyelország visszatért a polgári demokratikus alkotmányhoz, a többi országban napirendre tűzték a köztársasági államforma deklarálását. Demokratikus választásokat tartottak. A parlamentek demokratikus szerepét a pártok közötti együttműködés és kompromisszumkészség biztosította. Elősegítette ezt a népfrontpolitika folytatása, a kommunista pártok elvileg megalapozott szövetségi politikája.

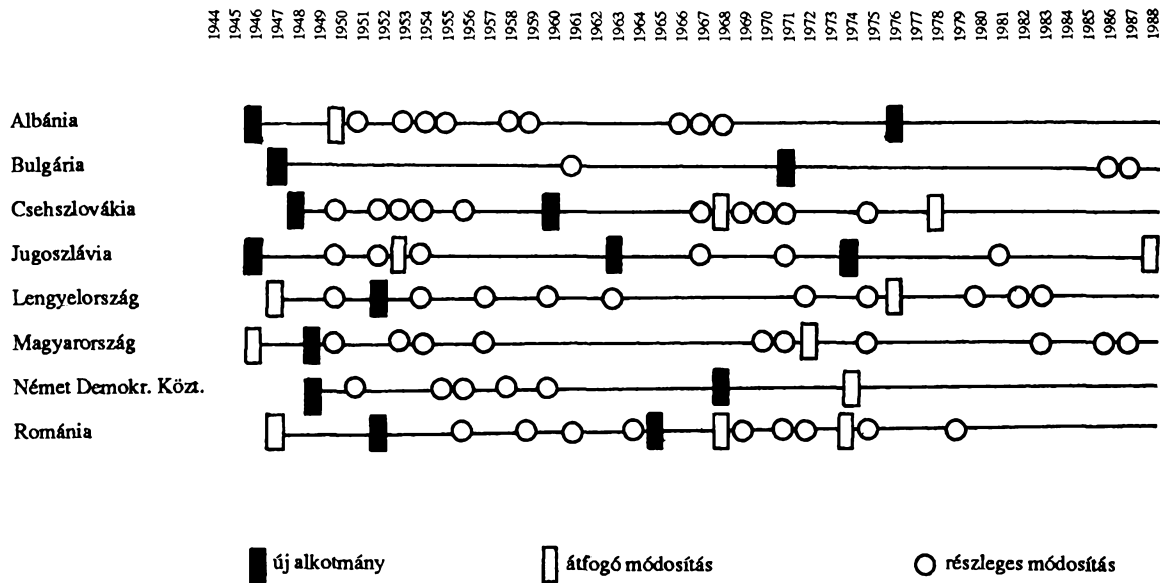
Egyes népi demokratikus országokban fejlett volt a helyi önkormányzatok rendszere, voltak demokratikus parlamenti hagyományok, érvényesült a hatalmi ágak szétválasztása. A népi demokratikus vívmányok (földreform, államosítások stb.) védelme érdekében gyakran kellett a munkásosztály mozgósításával ellensúlyozni a polgári demokratikus pártok ingadozását.

A proletárdiktatúra szakaszára való áttérést ma sokféleképpen értékelik. „A népi demokrácia proletárdiktatúra – szovjet forma nélkül” így deklarálták Sztálin definíciója nyomán a kommunista pártok, és végrehajtották a fordulatot. Elsőként Bulgária és Jugoszlávia, 1948-ban Csehszlovákia, majd a többi népi demokrácia is alkotmányban rögzítette a szocializmus építésének célkitűzését. Jóllehet a szovjet modell követése akadozott – főleg a parasztgazdaságok kollektivizálása terén jelentkeztek leküzdhetetlen nehézségek –, a politikai intézményrendszer átalakult, és a korábbi pluralista választási rendszer megszűnt. Formálissá vált a népfront egysége jegyében szervezett választások demokratizmusa. A legsúlyosabb következményeket az osztályharc állandó éleződésének sztálini tétele váltotta ki. A pártba állítólag befurakodott „ellenség” leleplezésére konstruált koncepciós perek, a volt szociáldemokraták, egyházi vezetők bebörtönzése vagy kivégzése jelzi a sztálini hatalomgyakorlás módszereinek átvételét.

Ilyen feltételek között az alkotmány garanciái megszűntek, az alkotmány funkciója egyedül a hatalom legalizálása lett. A népi demokratikus alkotmányok a második szakaszban feladták saját demokratikus hagyományait, a parlamenti ellenőrzés szerveit, a közigazgatás bírói kontrollját, a helyi önkormányzatokat. Az alkotmányozásban az 1936-os szovjet alkotmány volt a példakép, ettől legfeljebb az államfői funkció fenntartásával, a népfront alkotmányos szerepével tértek el egyes népi demokratikus országok.

A népi demokratikus alkotmányok – hasonlóan az első szovjet alkotmányhoz –, a korábbi társadalmi rend forradalmi átalakításának során jöttek létre. E folyamatban szükségképpen megkezdődik az előző alkotmány intézményeinek megszüntetése. *Marx* is felhívta a figyelmet arra, hogy egyetlen forradalmat sem lehet az alkotmányos játékszabályok alapján véghezvinni, hogy a hatalom „nem konstituált” állapotba provizórikus állapot, amikor megtörténik a régi intézmények lebontása, és amely az új hatalom „konstituált” állapotáig tart. Míg a szovjet fejlődésben meghatározó volt a

A helyi képviseleti és igazgatási szervezet



fegyveres felkelés, a hatalom forradalmi erőszak útján történő megragadása, a népi demokratikus fejlődés fokozatos átalakulás eredménye, amelyben a forradalmi erők törvényhozási úton harcolták ki a változásokat. Ezeknek a változásoknak a mértéke, módja jórészt a belső sajátosságoktól függött, mégis meghatározó szerepe volt a kialakult nemzetközi helyzetnek, amely lehetetlenné tette a megdöntött uralkodó osztályok ellenforradalmát vagy a külső beavatkozásnak a tiltakozást meghaladó mértékét.

Az SZKP 1956-ban tartott XX. kongresszusa, amely szakított a sztálinizmus-sal, a népi demokratikus forradalom sajátosságai között nagyra értékelte a parlament szerepét. Ezt követően a népi demokratikus országokban minden demokratizálási program sürgette a választott képviseleti szervek súlyának növelését. A törvényesség nyílt megsértése megszűnt, de a jogi garanciák kiépítése még váratott magára.

A népi demokráciában 1960-ban kezdődött egy új alkotmányozási szakasz, amelyben már megmutatkoztak az önállóság, a nemzeti sajátosságok érvényesülésének jegyei. 1960-ban Csehszlovákiában az alapjogok teljesebb rendszerét tartalmazó új alkotmányt fogadtak el. A törvények sorába az alkotmány és a törvény szintje között elhelyezkedő külön jogforrást iktatnak be, az alkotmányos törvényt, amely az alkotmányban rögzített olyan alapintézmények részletesebb szabályozását tartalmazza, amelyek kizárólag a törvényhozás hatáskörébe tartoznak. 1968-ban az alkotmány módosításával föderatív államszerkezetre tértek át, és alkotmánybíróság felállítását rendelték el. (Ez utóbbi még nem valósult meg.)

A népi demokráciák újabb alkotmányaikban már hasznosíthatják mind a népi demokratikus átalakulás tradícióit (népfront jellegű szervek szerepe, demokratikus pártok működése, államfői funkció megtartása), mind a polgári demokratikus hagyományokat (önkormányzati formák, parlamenti demokrácia intézményei, bírói kontroll a közigazgatás aktusai fölött stb.).

Napjainkban a szocialista országokban elemzik és értékelik az elmúlt évtizedek folyamatait, higgadt mérlegeléssel vonják le a tanulságokat és fogalmazzák meg a feladatokat.

A szocialista alkotmányok differenciálódása a jövőben erősödni fog. Nagyobb lesz a sajátos, a nemzeti intézmények aránya, a kormányzati szerveken belül a döntési folyamatokban a testületi szervek szerepének más-más megoldása. Differenciálódik a választási rendszer, a képviselet érdekkifejező funkciója. A Szovjetunióban visszatértek a kongresszusi formához, rendszeresen működő törvényalkotási szervet hoztak létre, bevezetik az elnöki rendszert, a népszavazás alkalmazását, és a nemzetiségi jogok megerősítését tervezik. Jugoszláviában az alkotmányreform kiterjed a választások egyszerűsítésére, a közvetett választás helyett a közvetlen választásra való visszatérésre.

A reformtörekvések tehát a sablonos megoldásokat megszüntetik, a nyilvánosság, nyitottság, az érdekek pluralizmusa jegyében módosítják a politikai intézményrendszert és megszüntetik a politikai szervezetek monopolhelyzetét.

Mindez a társadalom demokratikus mozgásformáinak, az önkormányzati elemeknek a gazdagodását szolgálja, ami közvetetten az államszervezet demokratizmusát is növeli.

A gazdaság terén a legpregnansabb vonás a tervutasításos rendszer lebontása, az érdekeltségi formák felhasználása, a jovedelmezőség elve és a piac bekapcsolása a gazdaság szabályozói közé.

Az alkotmány jogi jellege, a jogi biztosítékok szerepe növekszik, amely mind az alkotmányosság, mind az állampolgári jogok érvényesülését segíti elő.

1.5. A MAGYAR ALKOTMÁNYFEJLŐDÉS

A mai nemzedékek történettudatát súlyosan csorbították azok a politikai beavatkozások, amelyek hamis képet festettek a magyar alkotmányról. Ilyen beavatkozás volt a felszabadulás előtt az ellenforradalmi rendszer által teremtetett „ezeréves alkotmány” mítosza, amely a vérszerződésig visszavetítette az alkotmány fogalmát. Erre az illúziókeltésre a Horthy-rendszernek a forradalmak alkotmányígéretei és a király nélküli királyság törékeny konstrukciója miatt volt szüksége. Szinte ennek fordítottja az 1949:XX. tv. előterjesztésekor Rákosi Mátyás állítása: „A magyar népnek eddig nem volt alkotmánya: amit általánosságban annak neveztek, a különböző jogszabályok és jogalkotások gyűjteménye.”

Amennyire alaptalan volt az ezeréves alkotmány mítosza, ugyanolyan alaptalan volt a történelem teljes megtagadása alaptörvényünkben. A fenti álláspontból következett, hogy az alkotmány bevezetője egyedül a munkásmozgalom évtizedes harcait és 1919-et említi a történelmi múltból.

Az 1972. évi módosítás alkalmával az alkotmányozó a társadalmi vita nyomán – az MJSZ elnöksége és a KISZ KB indítványára – az első mondat 1945-ig terjedő visszatekintése helyett beemelte a történelmi múltat az alkotmányba, utalva az ezeréves magyar államiság tényére. Ez azonban méltatlanul kevés, amit a magyar alkotmányfejlődés egészen vázlatos áttekintésével érzékeltetünk.

a) A nemesi alkotmány

Az I. István király által alapított magyar királyság a középkori Európa tekintélyes hatalma volt. Néhány válságos évtized után megszilárdult belső rendje és az ország érdekeit szolgáló kapcsolatai kiépültek a közeli országok legjelentősebb dinasztiáival.

Kialakult a törvényhozás és a legfelső bíraskodás rendje, a király és legfőbb tanácsadói közös döntése, majd az uralkodó és a nemesek rendszeres országos gyűlése.

A magyar rendi alkotmányt régi jogszabályaink szívesen rokonították az angol alkotmányfejlődéssel (Magna Charta Libertatum 1215 – Aranybulla 1222.) A *korlátozott rendi monarchia* kialakulásának folyamata tartalmában és formájában (történeti alkotmány) is hasonló.

A XV. századtól kezdve a király csak az országgyűléssel együtt gyakorolhatja a törvényhozás hatáskörét, a végrehajtó hatalmat pedig a törvények betartásával fejt ki. Királyi hatalommal nem lehet megváltoztatni a bíróságok törvény által megállapított szervezetét. A bíróságok ítélkező hatalma független.

Az angol polgári forradalom fokozatosan kivívta a polgárok szabadságjogainak garanciáit, megteremtette az alkotmányos parlamenti kormányrendszert. A magyar alkotmányfejlődés ezzel szemben megrekedt a rendi alkotmány szintjén, csak a vallásszabadság kinyilvánításával, a protestáns felekezetek elismerésével lépett előbbre. Az Országgyűlés az abszolút monarchia kísérleteivel szemben – végre feloldva magát a török uralom alóli felszabadítás sokáig kötelező hálaérzete alól – újból törvényben nyilvánítja ki az ország függetlenségét és önállóságát, jogát a saját törvényei szerinti kormányzásra (1790–1791).

A fegyveres ellenállás záradékáról lemondó nemesség a megújuló abszolutisztikus törekvésekre a passzív rezisztencia módszereivel válaszolt. Az alkotmányra való hivatkozás a megyegyűléseken egyben a független Magyarország melletti kiállás volt.

A társadalmi fejlődés lelassult üteme, az európai és a világgazdaság erővonalainak áthelyeződése folytán Magyarország az ún. periférikus régiók szintjére süllyedt. A szükséges társadalmi feltételek hiánya miatt a polgári eszmék igen nagy késedelemmel terjedtek el.

A magyar jakobinus mozgalom kiváló közgazdász résztvevője, *Hajnóczy József* kidolgozta ugyan a köztársasági alkotmány tervezetét, a mozgalom társadalmi bázisa azonban szűk volt, ezért titkos szervezkedés keretében terjesztett reformterveinek hatása is csekély maradt.

Különös ellentmondása a nemesi nemzeti ellenállásnak, hogy a rendi alkotmány talaján szembekerült a felvilágosult uralkodókkal is, akik abszolu-

tisztikus módszerekkel korszerű intézkedéseket vezettek be (Mária Terézia, II. József).

A rendi alkotmány évszázadokon át az ország függetlenségének kifejezője volt, megtartását a királynak esküvel és hitlevéllel kellett vállalnia. A Habsburg-ház minden cselvetése megfeneklett, amellyel ezeket a „jogszokásokat” megkerülve Magyarországot az örökös tartományok közé akarta sorolni.

b) A polgári alkotmány

A jobbágyrendszer, az ősiség törvénye, valamint a nemesi adómentesség gazdasági-társadalmi síkon, a jogegyenlőség hiánya pedig politikai síkon akadályozta a polgári társadalom kialakulását. A reform-országgyűlések megkezdtek ezeknek az akadályoknak az eltávolítását, elsőként azonban a magyar nyelv hivatalos használatát vívták ki (1836:III. tc.).

A reformkori országgyűléseken *a liberális ellenzék az alkotmány új értelmezésére törekedett:* a szabadságokat közszabadságokként, a „polgári társaság” szabadságaként hirdették, felléptek a jobbágyok birtokszerző-képességének elismeréséért, a közteherviselésért. A reformkor politikusai gyakran hivatkoztak az angol alkotmányra annak a törekvésnek a jegyében, hogy a kifejlődött polgári parlamentarizmus intézményeit, a parlamenti szólásszabadságot, a mentelmi jogot stb. az országgyűlés működésébe átültethessék (lásd Kölcsey és Deák érvelését a Wesselényi-perben, majd Kosuth ügyében).

A korlátozott rendi monarchia az 1848. évi polgári forradalom eredményeként alakult át alkotmányos monarchiává. A kormányformáról rendelkező 1848-as márciusi törvények az 1831. évi belga alkotmány példáját tükrözik: a népképviselői parlament és a király együtt gyakorolják a törvényhozó hatalmat. Bár az 1848:III. tc.-et egész sor kompromisszum jellemzi, mégis igen nagy szerepe volt abban, hogy a kiegyezés után a kormány parlament előtti felelőssége megnövekedett, és ezzel korlátozott parlamentarizmus jött létre. Az 1848:III. tc. mégis *egy évszázadon keresztül a magyar kormányforma alkotmányos alapját jelentette.*

A forradalom a politikai és a szabadságjogokat egyenként kodifikálta: a választójogot (1848:V. tc.), a sajtószabadságot (1848:XVIII. tc.), a tanszabadságot (1848:XIX. tc.) és a vallásszabadságot (1848:XX. tc.).

A polgári jogegyenlőséget a kötelezettségekre is kiterjesztve törvénybe iktatta a közteherviselést (1848:VIII. tc.).

A bécsi udvari reakció támadása szabadságharcra kényszerítette Magyarországot. A debreceni országgyűlés válságos helyzetben kimondta ugyan a trónfosztást, majd kormányzó elnököt választott, de a köztársaság

kikiáltása nélkül. Ehhez képest kellett az abszolutizmus évei után visszatérni az 1848. évi törvények talajára, ami a kiegyezésről szóló 1867:XII. tc.-kel következett be.

Az 1848. évi forradalom megszüntette a feudális kötöttségeket, de a kapitalista fejlődés lendülete csak a kiegyezés után bontakozott ki. A törvényhozás az alkotmányos törvények egész sorát alkotta meg, amelyekben mind a kormányzás szervezetét, mind az állampolgárok szabadságjogait és azok garanciáit a liberális eszmék jegyében szabályozta.

A fejlett polgári társadalom kialakulását a nagybirtokrendszer továbbélése erősen hátráltatta. A főrendiház (1885:VII. tc.) az arisztokráciát direkt módon bevonta a törvényhozásba. A földbirtokos osztály visszanyerte pozícióit a virilizmus elvére – a legtöbb adót fizetők közvetlen részvételére – épülő önkormányzati testületekben. (1886:XXI. tc. a vármegyei törvényhatóságról, Lex Szapáry, a vármegyei jogok szűkítése, centralizáció; 1886:XXII. tc. a községről.)

Tartalmuk alapján alkotmányos törvények:

- a nemzetiségi törvény (1868:XLIV. tc.) (Deák);
- az állampolgárságról szóló törvény (1879:L. tc.) (Tisza Kálmán);
- a büntető törvénykönyv (1878:V. tc. a nullum crimen sine lege elve) (Csemegi-kódex).

Az állampolgár számára is garanciális jelentőségű a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztását kimondó 1869:IV. tc., amely a bírósági szervezetről szól. A büntetőeljárás korlátozásáról rendelkezik az 1896:XXXIII. tc. A lakóhely szabad megválasztását az 1886:XXII. tc. foglalta magába, a sajnálatosan sokak számára aktuálissá vált kivándorlási jogot az 1909:II. tc.

A kereskedelmi törvény (1875:XXXVII. tc.) és a két ipartörvény (1872:VIII. tc. és 1884:XVII. tc.) magába foglalta a foglalkozás megválasztásának a jogát is.

A kilencvenes években az ún. egyházpolitikai törvényekkel jórészt megtörtént az állam és az egyház szétválasztása. A progresszív tényezők erőpróbája volt a polgári házasság, az állami anyakönyvezés bevezetése. A folyamat lezárásaként az 1895:XLIII. tc. deklarálta a vallás szabad megválasztását és a vallásgyakorlás szabadságát. A felekezeteket azonban bevett és elismert vallásfelekezetek csoportjába sorolta, amelyek jogállása nem volt azonos.

A század végére erősödött az igény a jogállam feltételeinek megteremtésére. Az állampolgárok jogainak garanciájaként az 1896:XXVI. tc. felállította a Közigazgatási Bíróságot, amely 1949-ig működött.

Mindazonáltal az alapjogok deklarálása csonka maradt. A gyülekezési jogot és az egyesülési jogot törvény nem garantálta, mindkettőről a belügy-

miniszter rendelkezett. A választójogot vagyoni, műveltségi cenzusok szűkítették, amelyek különösen erősen sújtották a nemzetiségi lakosságot. A nemzetiségek elégedetlenségét növelte az iskolák „magyarosítása”. Ez a nemzetiségek hol finom, hol erőszakos asszimilálására való törekvést jelentette.

Az agrárszocialista, majd a munkásmozgalmi szervezkedések általános választójogot követeltek, ezek hatására 1913-ban kiterjesztették ugyan a választójogot, de a háború kitörésére hivatkozással választást nem tartottak. Az 1918:XVII. tc. szintén papíron maradt, s hasonló sorsra jutott a polgári demokratikus forradalom választásról rendelkező néptörvénye is.

A magyar munkásmozgalom és a radikális polgárság reményteljes ígéretei voltak a polgári demokratizmus, a polgári alkotmányosság kibontakozásának. Az imperializmus időszakában azonban a tőkés fejlődés belső feltételei alárendelődtek a nemzetközi összefüggéseknek.

Az Osztrák–Magyar Monarchia és Németország 1912-től kezdve elszánta magát a kiélezett nemzetközi feszültségek háborúval történő megoldására. A magyar Országgyűlés az 1912:LXIII. tc.-ben rendelkezett a kivételes hatalomról (szabadságjogok korlátozása, cenzúra, statáriális eljárás, katonai közigazgatás). Két év múlva az osztrák császár és magyar király hadüzenetével kitört az első világháború.

A dualizmus sorsát a háború elvesztése és a forradalom pecsételte meg, de belső válsága már korábban elmélyült, és a nemzetiségi kérdés megoldatlansága folytán mindenképpen tarthatatlanná vált. IV. Károly 1918 októberében már hiába mutatkozott késznek a föderatív megoldás elfogadására, végérvényesen elkésett.

c) A forradalmak és az ellenforradalom

A polgári demokratikus forradalom előkészítés nélkül deklarálta az új államformát, a népköztársaságot. Ezzel szemben a Tanácsköztársaság rövid fennállása alatt – a nőkre is kiterjedő általános választójog alapján – megszervezte a tanácsválasztásokat, összehívta a tanácsok országos gyűlését, amely törvénybe iktatta az első egységes törvényben szövegezett magyar alkotmányt. Az alkotmánynak nem pusztán deklaratív és legitimáló funkciója volt, hanem teljes mértékben törekedett eleget tenni az alaptörvénnyel szemben támasztott követelményeknek. Tételeken szabályozta az államszervezet felépítését és a politikai szabadságjogokat. A történelem nem adott időt arra, hogy erényei és gyengeségei a gyakorlatban megmutakozzanak, mégis igen nagy a történelmi értéke, mert sok tanulsággal szolgált a későbbi szocialista alkotmányozás során.

A Horthy-rendszer a jogfolytonosság hangsúlyozására építette fel a maga

legitimációját. A jogfolytonosságot azonban csak a magánjogi viszonyokban, mindenekelőtt a köztulajdonba vett termelőeszközök visszaadásával lehetett helyreállítani. A forradalmak előtti közjogi berendezkedést (király, kétkamarás országgyűlés) azonban visszaállítani nem lehetett, erre való hivatkozással fogadtatták el az ún. közjogi provizórium intézményeit (Friedrich, majd Bethlen választójogi rendelete, egykamarás nemzetgyűlés, kormányzói funkció). Kezdetben a kormányzói jogkör a polgári köztársasági elnökéhez hasonló terjedelmű volt. Később azonban fokozatosan bővítették, helyt adva Horthy anakronisztikus dinasztiaalapítási törekvésének.

A törvényszentesítés joga nem illette meg a kormányzót, csak a törvény egyszeri visszaküldésének joga. A hadüzenet és a békekötés jogát az országgyűlés előzetes egyetértésével gyakorolhatta.

A Horthy-rendszernek kedvezett, hogy az egyesülési és gyülekezési jog törvényben nem nyert elismerést, továbbra is BM-hatáskörben maradt. Az 1921:III. tc. a társadalmi rend hatályosabb védelmére büntetőjogi és igazgatási retorziókat állapított meg.

A képviselőlet cenzusos választójogra épült, a felsőház visszaállításáról szóló 1926:XXII. tc. kiterjesztette a hivatásrendi-korporációs részvételt a törvényhozásban.

Az alkotmányosság XIX. századi eszméit, a jogállamiság követelményeit a liberalizmus elavult tanainak minősítve nyíltan konzervatív irányú alkotmányra törekedtek. Ennek jegyében korlátozták a választójogot, az önkormányzatok önállóságát.

A Horthy-rendszer külpolitikájában csatlakozott a tengelyhatalmakhoz. A trianoni határok revízióját célzó politikáját erre az orientációra építette. A háborúra való felkészülés jegyében tovább korlátozta az állampolgárok szabadságjogait (1939:II. tc. a honvédelemről). A jobboldali erők nyomásának engedve a rendszer egyre inkább a fasiszmus befolyása alá került. Az egymást követő zsidótörvények felszámolták az egyenjogúság maradványait, ami végül odáig fajult, hogy a vidéki zsidóságot kiszolgáltatottá a megszálló német fasisztáknak.

A rendszer a figyelmeztetések ellenére (Teleki Pál) belevitte az országot a fasiszta Németország oldalán a Szovjetunió elleni háborúba. A súlyos veszteségek nyomán hamar kitűnt, hogy a háború idegen érdekekért folyik. 1944 októberében Horthy megkísérelte a kilépést, de ezt nem készítette elő körülmények között. Így a fegyverszünet helyett az ország a németek utóvédharcának a színhelye lett. A kormányzót leváltó nyilasok végveszedelembbe vitték az országot (1944:X. tc. a nemzetvezetői funkcióról).

Az ellenforradalmi rendszer 25 éve nem tudta kitörölni a tömegekből a demokratikus alkotmány iránti igényt. A rendszer demokráciaellenessége, a jogok felszámolása ösztönözte az antifasiszta erők összefogását, a demok-

ratikus népi mozgalmak létrejöttét. (Márciusi Front, Magyar Függetlenségi Front.)

d) A népi demokratikus alkotmány

A felszabadult területeken a helyileg megalakult nemzeti bizottságok (a demokratikus pártok és a szakszervezetek részvételével) tették meg az első lépéseket a társadalom elemi létfeltételeinek biztosítására (romeltakarítás, közellátás stb.). A nemzeti bizottságok léptek a széthullott államapparátus helyére, ők szervezték meg az Ideiglenes Nemzetgyűlés képviselőinek a megválasztását.

A felszabadulás után a demokratikus erők elhatározott szándéka volt a demokratikus alkotmány megalkotása (lásd a Magyar Függetlenségi Front 1944. novemberi szegedi határozatát). Az 1944 decemberében Debrecenben összeült Ideiglenes Nemzetgyűlés valamennyi döntése magán viselte az ideiglenes jelleget. Később rendezték az államfői hatalom gyakorlását, utalva a testületi megoldás ideiglenes jellegére. Az Ideiglenes Kormány 1945 márciusában kiadott rendelete „mindaddig, amíg a nép az ország alkotmányos berendezése és az állam formája kérdésében nem határoz”, törli a királyi jelzőt a hatóságok, intézmények és a bíróságok használatából (539/1945. ME. sz. r.).

1945 szeptemberében a fővárosban a munkáspártok választási sikerét hozó helyhatósági választásokat tartottak a nemzetgyűlés napirendjén szereplő választójogi törvényjavaslat előírásai szerint. Az elfogadott demokratikus választójogi törvény (1945:VIII. tv.) alapján 1945 novemberében tartották az általános választásokat, amely kigazdapárti többséget hozott. Ezt követően a koalíción belüli polarizáció felerősödött és az alkotmány ügye új megfontolás tárgya lett.

A magyar államiság újjáteremtésében a nemzetközi viszonyok meghatározó szerepet játszottak. A demokratikus alapokon újjáalakuló Magyarország külpolitikájában arra törekedett, hogy ne azonosítsák a Németország utolsó csatlósaként aposztrofált előző magyar állammal. Ennek a külpolitikának a régi renddel való végleges szakítást kifejező alkotmány adhatott hitelt.

Az alkotmányozás ügyében az új politikai helyzetben, a korábbi közmegegyezés helyére olyan kompromisszum lépett, amely a legkisebb belpolitikai feszültség árán kielégíthette a külpolitika aktuális igényeit (emberi jogok, államforma, államfő). Ez a redukció a fiatal népi demokráciát igen fontos alkotmánybeli biztosítékoktól fosztotta meg. Az 1946:I. tv. a köztársaság kikiáltásáról ezzel *a korlátozott tartalommal is alkotmányos alaptör-*

vény, amely normatív erővel határozza meg a népi demokrácia, az új magyar államiság kormányformáját.

A köztársasági törvény alapján a népképviselői alapon nyugvó törvényhozó testület jogállása a végrehajtó hatalomhoz viszonyítva erősebb annál is, mint amilyen a demokratikus parlamentáris köztársaságokban volt.

A törvény preambuluma – a magyar törvényalkotás történetében első ízben – kifejezi az emberi jogokat és előírja büntetőjogi védelmüket.

A törvény deklarálja a köztársasági államformát és ugyancsak büntetőjogi védelmet rendel el a köztársaság államrendjének biztosítására. (A nemzetgyűlési vitában a klérushoz közel álló Schlachta Margit korainak minősítette a döntést az államforma kérdésében.)

A köztársasági elnök jogköre szűkebb a hagyományos polgári köztársaságok elnökeinek jogkörénél. Az elnököt a Nemzetgyűlés választja 4 évre. Az elnök esküt (fogadalmat) tesz, felelősségre vonására az 1848:III. tc.-et kell értelemszerűen alkalmazni.

Az elnök a Nemzetgyűlés Politikai Bizottságának meghallgatása után nevezi ki a miniszterelnököt, s az ő javaslatára pedig a kormány tagjait. A végrehajtó hatalmat a kormány útján gyakorolja, a kormány valamelyik tagjának ellenjegyzésével elnöki rendelkezést bocsáthat ki.

A Nemzetgyűlés által elfogadott törvényt az elnök hirdeti ki, egy ízben azonban visszaküldheti a törvényt megfontolásra (korlátozott vétőjog). Hadüzenetre vagy békekötésre az elnök csak a Nemzetgyűlés hozzájárulásával jogosult.

Az elnök „házfelosztási” joga korlátozott volt, vagy a kormány, vagy a képviselők 2/5-ének kezdeményezésére élhetett a felosztás jogával.

Az 1946:I. törvény a bírói hatalom gyakorlását is érinti, amennyiben rendelkezik az ítéletnek „a köztársaság nevében” történő kihirdetéséről.

Az 1946:I. törvény tartalma alapján ideiglenes alkotmány. Négyéves hatálya idején 2 megválasztott elnök lépett funkcióba (Tildy, Szakasits), mindketten titokban tartott koncepciós perek áldozatai lettek. Ez az „utójáték” is elárulja, hogy az MDP-ben a vezetést kisajátító csoport a népi demokratikus rendszer társadalmi és állami rendjét a maga sajátos felfogása szerint értelmezte.

A népi demokratikus forradalom alapkérdése a hatalom jellegében bekövetkezett változás mellett a földreform végrehajtása volt. Az Ideiglenes Kormány 1945. március 15-i rendeletét az Ideiglenes Nemzetgyűlés törvényerőre emelte (1945:VI. tv.). Az 1945:VII. törvény a népbíráskodásra vonatkozó rendeleteket erősítette meg.

Az 1947. évi választás után a nemzetgyűlés országgyűléssé nyilvánította magát és ezzel egyben döntött az egykamarás törvényhozás alkotmányos kérdésében.

1946–1949 között az állampolgári egyenjogúság biztosítására több törvényt is hoztak. Ezek érintették a nők egyenjogúságát, mert megnyitották a nők előtt az egyetemek kapuit és a közhivatalokat is. Az 1947:XXXIII. tv. deklarálta a felekezetek egyenjogúságát, ezzel megszüntette a különbségtételt a bevett és elismert vallásfelekezetek között.

A tulajdonviszonyokat érintő államosítási törvények kezdetben a kulcsgazatokat érintették (szénbányászat 1946:XIII. tv., villamos energia 1946:XX. tv. stb.), 1947-ben pedig államosították a bankokat is. Az 1948:XXV. törvénnyel a 100 munkásnál többet foglalkoztató üzemek államosítása már a tőkés tulajdonviszonyok felszámolására irányult.

Az államszervezetben egyre több gazdaságirányítási szerv létesült. Miután az 1947:XVIII. tv. rendelkezett a hároméves tervről, a korábbi Gazdasági Főtanács helyett az 1949:XVI. tv. létrehozta a Népgazdasági Tanácsot. A mezőgazdaság kollektivizálását előkészítő feladatok sorában állami gépállomási hálózatot hoztak létre és megerősítették a járási mezőgazdasági szakigazgatási szerveket.

1948-ban új állampolgári törvényt fogadott el az országgyűlés (1948:LX. tv.), amely megszüntette a korábbi jogfosztó vagy korlátozó, az egyenlő elbírálás elvét sértő rendelkezéseket.

A fentiekből is kitűnik, hogy a népi demokratikus rendszer történelmi feladatokat oldott meg. A reakciós politikai erők hátráltatták a demokratikus vívmányok alkotmányba foglalását. A politika a parlament útján ütköztette az érdekeket és fokozatosan indította meg a tőkés tulajdonviszonyok átalakítását. Az ütközések a hatalmi központokban zajlottak, a koalíción belül létrejött Baloldali Blokk ellenállt a Kiszgazdapárt követeléseinek, amelyekben helyhatósági választásokat és az állami szervezetben, főleg a rendőrségnél a paritás alkalmazását sürgette.

Az alkotmány készletetéséhez hasonlóan járt el az MKP a közigazgatás reformjáról folyó vitában. Az Erdei–Bibó-féle reformelképzeléssel szemben nem ajánlott fel alternatívát, hanem elodázta a téma érdemi tárgyalását.

A „ki kit győz le” kérdésre a munkáspártokat egyesítő kongresszus adott választ. Ezt követte az alkotmány kidolgozásának bejelentése. 1949 nyarán a tervezetet népi vitára bocsátották. Az 1949 májusában választott országgyűlés – az első népfrontválasztás – 1949. augusztus 18-án egyhangú szavazással fogadta el a népköztársasági alkotmányt.

e) Az 1949. évi XX. törvény és módosításai

Az 1949. évi alkotmány a magyar népi demokrácia új hatalmi viszonyait tükrözte. Az alkotmány deklaratív és legitimációs funkciója került előtérbe, a jogi biztosítékok hiányoztak az alkotmányból.

Az alkotmány az 1936-os szovjet alkotmány példáját követte, átvette annak szerkezeti felépítését (eltekintve a föderatív államszerkezetből adódó külön szabályoktól). Az államhatalom tartalma a proletárdiktatúra, célja a szocializmus felépítése. A társadalom gazdasági alapja tekintetében az alkotmány tényként kezeli, hogy az iparban uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A mezőgazdaságban a paraszti kisáru-termelés szövetkezeti összefogását jelölte meg az alkotmány a fejlődés irányaként.

A parlamentet az alkotmány formálisan az államhatalom legfelső szervévé avatja. Működéséhez csak az évenként legalább két ízben történő összehívást írja elő, egyébként helyettesítő szerve, az Elnöki Tanács működik folyamatosan, de az érdemi viták nélkül szentesíti a kormány előterjesztéseit. Megszűnt a költségvetés parlamenti ellenőrzése (Legfelső Számvevőszék) és a közigazgatási bíráskodás.

Az önkormányzatok helyére lépő tanácsrendszer (1950:I. tv.) a szovjetek mintájára centralizált szervezet. Megszűnt a községi tulajdon, a tanácsai költségvetés beépült az állami költségvetés rendszerébe.

Az alkotmány deklarálta a bírói függetlenséget – de ennek garanciáiról nem rendelkezett. Az ügyészi szervezetet a törvényesség őréként jelöli ki – a végrehajtás azonban 1953-ig váratott magára.

Az alkotmány közérthető stílusban deklarálta az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, de jogi biztosítékokat nem rendelt melléjük.

A nyolcvanas évekig három jelentős alkotmánymódosítás történt. Az első 1954-ben, az első tanácsai ciklus lejártakor. (1954:VIII. tv.) Új tanács-törvényt kellett alkotni, amely növelte a tanácsok önállóságát (1954:X. tv.). 1957-ben módosultak a felségjelvények: a címer és a lobogó. Az alkotmány külön törvényre utalta a minisztériumok felsorolását (végrehajtást nyert első ízben az 1973:IV. törvény!).

Az alkotmány reformját a hetvenes évek elején végezte el az Országgyűlés. Megváltoztatta a választási rendszert (1970:III. tv.) és a tanácsrendszert (1971:I. tv.). Mindkét törvény alkotmánymódosító törvény, a tételes változtatások felsorolása nélkül (értelemszerű módosítás). *Az alkotmány teljes szövegét felölelő módosítást az 1972:I. tv. tartalmazza.* A módosított alkotmány törvényi szabályozást írt elő a tervezésről, az államháztartásról, az állami vállalatokról. Deklarálta az állami és a szövetkezeti tulajdon egyenrangúságát.

Magyarország ENSZ tagságára (1955) figyelemmel az alkotmány meg-

változtatta a hadüzenet jogáról szóló rendelkezést (hadiállapot bekövetkezésének megállapítása) és deklarálta az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségvállalást. Magyarország már 1969-ben bejelentette csatlakozását az ENSZ közgyűlése által elfogadott két alapvető egyezségokmányhoz (Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya). Becikkelyezésük az 1976. évi 8. és 9. tvr.-tel történt meg.

Az alkotmány a NET hatáskörét tovább bővítette (amnesztia elrendelése, a Honvédelmi Tanács felállítása, az alkotmányosság ellenőrzése).

Az átfogó reform nem tudta korszerűen szabályozni az alapjogokat, nem oldotta meg a gazdaság alkotmányos érvényű alapelveinek rögzítését.

1975-ben az alkotmány 5 évre emelte fel a képviseleti szervek megbízási idejét (1975:I. tv.).

Az 1983:II. törvény szerint a jogalkotás alkotmányosságának ellenőrzésére az Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsot választ (1984:I. tv.).

Az 1985:VI. tv. módosította az országos listán megválasztott képviselők megüresedett helyeinek betöltését. Eredetileg a választójogi törvény nem szabályozta ezt a kérdést. Az alkotmánymódosítás alkalmával az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének szövege kiegészült azzal, hogy az országos választási listán megválasztott képviselők megüresedett helyére az új képviselőt – a Hazafias Népfront Országos Tanácsának jelölése alapján – az Országgyűlés választja meg.

Az 1987:X. tv. kizárja a NET tvr.-alkotási jogkörét az Országgyűlésnek fenntartott törvényalkotási tárgyakra. Ez a módosítás bizonyult az utóbbi idők legjelentősebb alkotmánymódosításának, mert lényegében megszüntette a NET szinte korlátlan helyettesítő jogkörét, és kiváltotta a parlament folyamatos törvényhozó munkáját, megteremtette a működő parlament tevékenységének tartalmát.

A felsorolt módosítások erősítették az alkotmány normatív jellegét, és jelzik, hogy megjelent az igény a jogi garanciákat nyújtó alaptörvényi szabályozás iránt. Az 1988. májusi pártértekezlet szükségesnek ítélte az alkotmány átfogó felülvizsgálatát, aminek az eredménye az új alkotmány kidolgozására vonatkozó állásfoglalás. A munkálatok megindítására az igazságügy-miniszter munkabizottságokat hozott létre, amelyek 1988 szeptemberében megkezdtek a szakmai előkészítést. Az országgyűlés alkotmányelőkészítő bizottságot választott, hasonlóképpen az MSZMP KB is létrehozott egy bizottságot az alkotmány előkészítésére. A munkálatok eredményeképpen az Igazságügyi Minisztérium közzétette a „Magyarország alkotmányának szabályozási elvei” c. koncepció tervét, amelyet 1989. március 8-án az Országgyűlés megvitatott. A koncepciót 1989. február 23-án a *Magyar Hírlap* c. kormánylapban megjelentette.

Az alkotmányozás folyamata lényegében már az 1987. évi X. törvénnyel megkezdődött, amely helyreállította a *parlament törvényalkotó szerepét*. Az 1989. évi II. törvény az *egyesülési és gyülekezési szabadság* új, a nemzetközi egyezségokmányoknak megfelelő szabályozását alkotta meg. Az 1989. évi XVII. törvény szabályozza a *népszavazást és a népi kezdeményezést* lényegében alkotmánymódosító tartalommal, mert tételes rendelkezései körében kimondja, hogy az alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell dönten. (7. §.) Alkotmánymódosító törvény szabályozza a kormánnyal, illetőleg a kormány tagjaival szemben kezdeményezett *bizalmatlansági indítványt*, valamint a kormány által felvethető *bizalmi kérdést* (1989. évi VIII. alkotmánymódosító törvény).

Az 1990-ben esedékes választásokra tekintettel napirendre kell tűzni az új választójogi törvény megalkotását. Előkészítés alatt áll a lelkiismereti és vallásszabadságnak mint alapvető emberi jognak és állampolgári szabadságnak a kodifikációja.

Az igazságügy-miniszter által közzétett alkotmánykonceptió számol a gazdaság szabad mozgásának igényével. Korlátozni kívánja az államhatalom beavatkozását, és ösztönzi a piacgazdálkodás kialakulását.

A politikai intézményrendszer reformja jegyében az alkotmánykonceptió kifejezi a *pluralizmus* elvét. Az alkotmánynak a politikai nézetek szabadsága jegyében biztosítania kell a demokratikus többpártrendszer működését. Egyidejűleg a társadalom demokratikus berendezkedésével, az állampolgárok egyenjogúságával és a népek közötti békés együttműködés eszméivel szemben álló politikai irányzatok fellépésének korlátokat állít.

A koncepció az *emberi és polgári jogok* teljes körű érvényesülésére törekszik. Az alkotmánynak deklarálnia kell a nemzetközileg elismert emberi jogokat, és jogi garanciákat kell teremtenie a jogok biztosítására. A jogok nagy része állampolgári alapjogként az alkotmány végrehajtását biztosító alkotmányos törvényben részletesebb szabályozást nyer (nemzetiségi törvény, választójogi törvény, a szabadságjogokról szóló törvények).

A *jogállamiság* megteremtése az állampolgári jogok garanciális szabályozásán túl az államhatalom szervezeti felépítésének és működésének a körében is új igényeket támaszt az alkotmánnyal szemben (hatalommegosztás elve, a bírói függetlenség biztosítása, az állami hatalmi funkciók jogi szabályozottsága). A koncepció számos államszervezeti kérdésben alternatív megoldásokat vet fel (egy- vagy kétkamarás törvényhozás, köztársasági elnöki hatáskör, ügyészi szervezet és ombudszman). Mindezek együttevén jelzik, hogy tartalmas társadalmi vitára, a történelmi tapasztalatok hasznosítására, a különböző politikai irányzatok véleményének meghallgatására és figyelembevételére van szükség az alkotmány tervezetének kidolgozásához.

AJÁNLOTT IRODALOM

A Szovjetunió szövetségi alkotmányai. (Szerkesztette: *Kovács István*) Budapest 1982. 502. old.

Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány. (Szerkesztette: *Kovács István*) Budapest 1980. 271. old.

Az európai népi demokráciák alkotmányai. (Szerkesztette: *Kovács István*) Budapest 1985. 406. old.

Nyugat-Európa alkotmányai. (Szerkesztette: *Kovács István*) Budapest 1988. 468. old.

Bihari Ottó: A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1969. 538. old.

Beér János: A felszabadulástól az alkotmányig. ÁI. 1959. 5. 364–378. old.

Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. Vigilia, 1989. 8. sz. 533–546. old.

Kovács István: Negyedszázad a népi demokratikus alkotmányfejlődés útján (1949–1974). Állam- és Jogtudomány, 1974. 1. sz. 4–39. old.

Sári János: A hatalomgyakorlás felfogásának alakulása. ÁI. 1988. 6–7. sz.

Schmidt Péter: Negyven év alkotmányfejlődése. ÁI. 1985. 4. sz. 289–299. old.

A Magyar Népköztársaság jogforrásrendszere

2.1. A JOGFORRÁS ÁLTALÁNOS FOGALMA ÉS ALKOTMÁNYJOGI ÉRTELMEZÉSE

A jogforrás fogalmáról a szakirodalomban sokféle meghatározás született. Ezek a definíciók különböző tudományos nézőpontok függvényei; más és más oldalról vizsgálják a jogforrás fogalmát a jogfilozófia, a szociológia, a politológia vagy az alkotmányjog.

A definíciókra vállalkozó szerzők nézeteiben közösnek mondható a jogforrás fogalmának kettős értelmezése. Az első, egyszerűbb értelmezésben a jogforrás *azt a jogi formát jelenti, amelyben az életviszonyokat rendező norma megjelenik*. Ezt nevezik egyes szerzők külső jogforrásnak, alaki értelemben vett jogforrásnak vagy jogalkalmazói jogforrásnak.

A másik értelmezésben a szaktudományok a jogalkotás folyamatát nyomon kísérve arra keresik a választ, hogy ki hozza létre, *ki alkotja a jogot*. A jogalkotás folyamatában az egyes tudományágak a választott nézőpontnak alárendelten más és más tényezőkre helyezik a hangsúlyt. A jogfilozófia szerint pl. a jogforrás az a specifikus társadalmi jelenség, tényező vagy viszony, amely az objektív jogot közvetlenül előidézi, létrehozza. A szocializmus első évtizedeiben a jogforrás anyagi fogalma volt a meghatározó, és ez alatt a termelési viszonyokat értették. Kétségtelen, hogy a társadalmi viszonyok objektív törvényszerűségeit kell a jogalkotási folyamatnak megragadnia. Az ennek ellenére létrejött jogi normák gyakorlatilag hatástalanná válhatnak. A társadalmi, termelési viszonyoknak a jogforrásrendszert meghatározó szerepe azonban nagyon sok közvetítő tényezőn – pl. az érdekviszonyok, hatalmi viszonyok adott rendszerén – keresztül érvényesül, s különösen igaz ez a szocializmus politikai rendszerére.

A jogforrás *politológiai értelemben az egész jogalkotási folyamatot, közvetlenül pedig az állam jogalkotó tevékenységét jelenti. Az államjogtudomány leggyakrabban az állami akaratjelentésben jelöli meg a jogforrás fogalmát.*

(Ezt nevezik el egyes szerzők belső, materiális vagy jogalkotói jogforrásfogalomnak.)

Az egységes jogalkotási folyamatnak van tehát egy intézményesítetten az állami szervekhez kötődő szakasza, amely a jogforrás keletkezése szempontjából a leglényegesebb forrástényezőnek minősíthető. Ezt a jogalkotási szakaszt alkotmányi, törvényi szinten szokták szabályozni az egyes országokban. A szabályozás terjedelme, mélysége a jogforrás formájától is függ. (Részletesen szabályozott pl. a törvényhozási folyamat.)

A jogforrás állami akaratkijelentés, ám ezt az akaratkijelentést a jogszabályelőkészítés folyamatába intézményesen beépített *társadalompolitikai tényezők befolyásolják*, így pl. a politikai érdekképviselői szervek állásfoglalásai, az állampolgárok közvetlen részvétele a jogalkotásban stb.

Az alkotmányjog optikája nem szűkül le a jogalkotási folyamat egyes mozzanataira, hanem komplex nézőpontból foglalkozik a jogforrásrendszer valamennyi kérdésével. *Az alkotmányjog vizsgálja az állami akaratkijelentés egész folyamatát, annak társadalompolitikai összetevőivel együtt*, a jogforrások érvényességi feltételeit (a jogalkotói hatáskört, a jogszabályok kihirdetését), a jogforrási hierarchiát, annak belső rendezettségével (pl. a hatályossággal) együtt, a jogalkotás alkotmányosságát, törvényességét.

Mit tekint az alkotmányjog jogforrásnak? Jogforrásnak tekinti az alkotmányjog-tudomány *az alkotmányban jogalkotói hatáskörrel felruházott állami szervek általános, mindenkire kötelező normatíváit*. A jogforrás tudományos és a jogszabályokban (1954. évi 26. trv. és az 1974. évi 24. tvr.) ismert fogalmát összevetve közöttük az elmúlt évtizedekben elég nagy volt a divergencia. A tudomány álláspontját először a *jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. fogadta el, így a jogforrás hatályos fogalma megegyezik az előbbi elméleti definícióval*.

A definíció egyes összetevőiről részletesen kell szólni. *A jogalkotó szervek kijelölése alapvetően alkotmányos feladat*. A jogalkotó hatáskör a népszuverenitást megtestesítő legfelsőbb képviselői szervtől ered, annak legmagasabb jogi aktusából, az alkotmányból vezethető le. A Magyar Népköztársaság alkotmánya szerint *a következő állami szervek rendelkeznek jogalkotói hatáskörrel*: az Országgyűlés, az Elnöki Tanács, a Minisztertanács, a Minisztertanács elnöke, elnökhelyettese, tagjai, az országos hatáskörű szervek vezetésével megbízott államtitkár, a tanácsok.

A jogforrási törvényt megelőzően az alkotmányos listán túl is léteztek jogalkotó szervek, nem volt olyan szabály, amely meggátolta volna a jogalkotói hatáskör továbbadását, a szubdelegációt. Ezeket a szerveket nevezte el a szakirodalom származékos jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerveknek. (Pl. a tanács végrehajtó bizottsága, a kormánybizottságok, a rendőrhatalóság.) A jogforrási törvény értelmében ezeknek a szervezeteknek

normaalkotási hatásköre létezik, de ez nem jelent egyben jogalkotói hatáskört is. Állami monopólium-e a jogalkotás? Ha igen, milyen állami szervtípusok alkothatnak jogot? A jogalkotás kizárólagos állami tevékenység, ez akkor is igaz, ha a különböző társadalmi, politikai szervezetek intenzíven részt vesznek a jogalkotás folyamatában. A társadalmi szervek (pl. a párt, a szakszervezet) felruházása jogalkotói hatáskörrel nem példa nélküli a szocialista államfejlődésben. Az állami feladatok ilyen irányú társadalmasítása, mint koncepció nem vált be, a társadalmi szervek államosítását eredményezte. Nem is válhatott be, hiszen a társadalmi, érdekképviselői szervek – még az osztálytársadalmi érdek szintézisére törekvő párt is – részérdekek hordozói, míg a jogalkotás egyik lényeges eleme az érdekintegráció.

Az állami szervezetrendszeren belül a kontinentális jogfejlődés és az ezt követő szocialista államfejlődés a képviselői és a képviselői szerveknek alárendelt államigazgatási szervtípusokat fogadta el jogalkotónak. A jogalkotói hatalom a szocialista alkotmányok felfogásában, a néptől, a képviselői szervektől ered. Más állami szervtípusok felhatalmazása a jogalkotásra nem jellemző, ez nem is indokolt, ilyen felhatalmazás a jogalkotói autoritás félreviteléhez vezethet. El kell ismerni ugyanakkor, a jogalkotó hatáskörrel fel nem ruházott állami szervek (különösen a bíróságok) nagyon jelentős jogfejlesztő szerepét, és ezt feltétlenül be kell kapcsolni a jogalkotás folyamatába.

A jogalkotás felhatalmazott képviselői és államigazgatási szervek kapcsolatrendszerében a jogalkotási törvényt megelőzően az államigazgatási szervek dominanciája volt a jellemző. Az 1987. évi XI. tv. egyik legfontosabb újdonsága, hogy az egyensúly felé közelítette a két állami szervtípust, a képviselőt és az államigazgatás jogalkotási hatalmát. A törvény garanciális szabályokkal védi a képviselőt, mindenekelőtt az országgyűlés jogalkotói hatáskörét, továbbá megvonja a miniszterek és az államtitkárok eredeti szabályozási jogkörét.

A törvény értelmében a miniszter feladatkörében és csak a magasabb jogforrás (a törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet) felhatalmazása alapján bocsáthat ki rendeletet. Ugyanez vonatkozik az országos hatáskörű szervet vezető államtitkár rendelkezésére is.

Az alkotmányjogi jogforrásfogalom további lényeges eleme, hogy a jogforrás minden természetes és jogi személyre kötelező magatartási szabály. A jogi norma alapvető, klasszikus kritériuma, hogy általános, mindenkre kötelező magatartási szabályt tartalmaz, ennek a tartalomnak egyetlen más társadalmi norma sem felel meg. Az átalakulóban lévő, modernizálódó társadalomirányítási rendszerben világos és határozott különbséget kell tenni a társadalmi normák, a különféle irányítási normák és a jogi norma között.

A vallási, a réteg, a közösségi normák, továbbá a szervezetek belső nor-

mái (a határozatok, a normatív utasítások, a jogi iránymutatások) a társadalmi normák sajátos, de a jogi normától elkülönülő csoportját képezik. Főként a közhatalmi szervezetek belső normái azok, amelyek centralizált irányítási rendszerekben jogi köntösben jelennek meg, önmaguk eszközminőségét ezzel is felerősítve.

A szocialista jogfejlődés számos új és sajátos jogforrási formát alakított ki társadalomirányítási rendszerének megfelelően. Ilyen új formáknak tekinthetők a tervjogszabályok, a feladatmeghatározó jogszabályok, az ajánló jogszabályok és ilyenek a határozati-utasítási típusú normák, valamint a különféle elnevezésű jogi iránymutatások is. Közös jellemzőjük, hogy eltérnek a jogi norma (a jogforrás) hagyományos tartalmától, ezek a normák ugyanis *a hierarchia jogán szabályoznak*.

A jogforrásfogalom ilyen kibővülése viszonylagossá tette az egész jogforrási hierarchiát. Régi államelméleti bölcsesség: az a jogforrási forma, amely nem a klasszikus értelemben vett jogi normát tartalmazza, helytelen. Ha a jogforrásba bármilyen tartalom befogadható, ha a jogforrás nemcsak szoros értelemben vett jogi normát tartalmaz, hanem politikai vagy szervezési normákat is, úgy a jogforrás fogalma szétterjed, parttalanná válik.

Az 1987. évi XI. törvény ezekből az elméleti megfontolásokból kiindulva *csak a törvényi és rendeleti típusú jogforrásokat* ismeri el; nem tekinti jogforrásnak a normatív határozatokat és utasításokat, a jogi iránymutatásokat. Ezeket a normákat az állami irányítás egyéb jogi eszközei című fejezetben szabályozza.

E törvényi koncepcióval megnőtt tehát a magasabb szintű jogszabályok, a törvények jelentősége, *a jogalkotási törvény a társadalmi fejlődésnek megfelelő jogforrásfogalmat adott*. A hatékonyabb társadalomirányítás a demokratikusan és nyilvánosan megvitatott magasabb szintű jogszabályok, mindenekelőtt a törvények szerepének növelését igényli. Az újjászerveződő civil társadalmat utasítás típusú parancsokkal aligha lehet irányítani, *konszenzusjog* kell, s ennek megteremtésére leginkább a törvényi jogforrások képesek.

2.2. A JOGALKOTÁSI DÖNTÉSHOZATAL

Amennyiben jogforrás alatt az egész *jogilag szabályozott jogalkotási folyamatot* értjük – és nem csak a formális állami akaratkijelentést –, át kell tekinteni annak legfontosabb mozzanatait.

A jogalkotás, a jogszabály-előkészítés széles körű mechanizmusát korábban Magyarországon nyilvános jogszabály nem szabályozta. 1987-ig belső normák (igazságügy-miniszteri irányelv, 3000-es kormányhatározat a Mi-

nisztertanács ügyrendjéről) rendezték a kérdést. Ez alól részben a törvényalkotás volt kivétel, amelynek főbb eljárási szabályait az Országgyűlés ügyrendje tartalmazta. Az 1986-os ügyrendmódosítás azonban itt is jelentős visszalépést jelentett.

Az 1987. évi XI. törvény egyik legrészletezőbb fejezete szól a jogszabályok megalkotásáról; a jogalkotási programról, a jogszabály-előkészítésért viselt felelősségről, a jogszabálytervezetek véleményezéséről, a társadalmi vitákról, a jogalkotási eljárásról. Ezeket a szabályokat egészítik ki a jogszabályszerkesztésről, a társadalmi vitákról szóló normák, továbbá a kormány nyilvánosságra hozott ügyrendje és nem utolsósorban az Országgyűlés 1989-ben módosított ügyrendjének a törvényhozásról alkotott szakaszai.

A jogszabály-előkészítés, a törvény és rendeletalkotás egyik legnagyobb dilemmája: *hogyan ötvözhető össze a jogalkotás folyamatában a szakmai és a társadalompolitikai elemek?* Nyilván akkor optimális a kapcsolat, és akkor születnek időtálló jogszabályok, ha egyensúly van, ha egyik hatás sem oltja ki a másikat.

A szocialista politikai rendszer jogalkotási mechanizmusára egészen a közelmúltig egyáltalán nem volt jellemző ennek a két tényezőnek a kiegyensúlyozottsága. A társadalompolitikai tényezőkről az „intézményes megfeleledkezés” következtében hiányzott az egész előkészítési folyamat nyilvánossága is. A szocialista rendszerekben a centrális társadalomirányítás rendeleti kormányzást eredményezett, az államigazgatási szervek, az apparátusok szerepe uralkodóvá vált a jogalkotásban. Ebből következően azok alkották (alkotják) a jogot, akik alkalmazták. Az államigazgatási szervek eredeti módon szabályozzák a társadalmi viszonyokat, az állampolgári jogokat. A jogforrásrendszer strukturálisan aránytalan, az egyes életviszonyokra a többszintű szabályozás a jellemző, ahol az elvek a törvényekben, az ezeket konkretizáló és megszorító normák végrehajtási utasításokban találhatók.

A társadalompolitikai hatások intézményesítése jelentős változásokat ígér, az előbb említett hátrányok csökkentését hozhatja magával. A jogalkotás társadalmibbá tétele azonban korántsem jelenti a jogalkotás szakmai oldalának tagadását, mint ahogy hatalmi jellegét sem. A jogalkotás a modern államokban szakkérdés is, társadalmi szükséglet *a jogszabály-előkészítés tervszerűsége, szakszerűsége, tudományos megalapozottsága.*

Mindezek megvalósításáért a világon mindenütt az állami munkamegosztás külön szerveként létező kodifikációs apparátusok felelnek.

A történelmi hagyományokra épülő magyar jogalkotói apparátus eléggé decentralizált, minisztériális szinten kiépített. A törvény kétirányú felelősséget állapít meg: *a szakminiszterek felelősségét, az igazságügyi tárcára nézve pedig speciális (a jogalkotás viszonylatában funkcionális) felelősséget.*

A jogszabály tárgya szerint hatáskörrel rendelkező, illetőleg a kijelölt szakminiszter (államtitkár) felelős a jogszabály előkészítéséért, különösen a szabályozás szükségességéért, szakmai megoldásaiért. Az igazságügy-miniszter azért felel, hogy az adott jogszabály illeszkedjen be a jogforrási hierarchiába és feleljen meg a jogalkotás, a jogszabályszerkesztés szakmai követelményeinek.

A jogalkotás szakmainak tekinthető munkaszakasza nagyjából a következő műveletek elvégzését jelenti:

- a szabályozási igények felismerése, kodifikációs tervek elfogadása,
- a jogszabály konkrét előkészítése, elvi anyagok, problematikák, tézisek, koncepciók, variánsok összeállítása, kodifikációs bizottság létrehozása,
- a konkrét szövegtervezet összeállítása, egyeztetések a jogalkotásért felelős állami szervek szintjén.

Természetesen a társadalompolitikai tényezők már ebben a szakaszban is beépíthetők; mindenképpen fontos a *társadalmi ráhatás* (akár népi iniciatíva formájában is) a *jogszabályok kezdeményezésénél*, társadalmivá tehető a kodifikációs bizottsági rendszer és a jogszabályok véleményezése is.

A törvény szerint jogszabályt akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és kötelezettségek rendezése, az érdek-összeütközések feloldása azt szükségessé teszi. A magasabb szintű jogszabályok (törvények, tvr.-ek, egyes jelentősebb minisztertanácsi rendeletek) tervszerű alkotását *jogalkotási program biztosítja*. Magyarországon 1969 óta távlati jogalkotási programokat kell készíteni, e programokat eddig a Minisztertanács fogadta el. A jogalkotási törvény ezt az alkotmányosan vitatható gyakorlatot szentesítette, kiegészítve azzal, hogy a jogalkotási programról és annak végrehajtásáról a Minisztertanács számol az Országgyűlésnek. A program orientáló jellegű, nem érinti az alkotmányban biztosított törvénykezdeményezési jogot. A jogalkotási programot az igazságügy-miniszter készíti el, a program összeállításához ki kell kérnie a tárcák vezetőinek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, a társadalmi és érdekképviselői szervezeteknek, a fővárosi és a megyei tanácsoknak a javaslatait.

A jogalkotási program parlament általi elfogadása jelentősen társadalmasítaná, nyitottabbá tenné a jogalkotást. A törvényhozási tervek parlamenti elfogadása valamennyi képviselőnek, azok szervezett csoportjainak részvételt biztosítana, hiszen a parlamenti döntés meghozatalakor érvényesülhetne az egyébként biztosított törvénykezdeményezési jog.

A jogszabályok konkrét előkészítésének szakaszában a szakértők, a tudomány, a jogalkalmazók, a felelős apparátusok dominálnak. Az előkészítés jelentős tényezője a *kodifikációs bizottság*, amelyben az érdekelt állami szervek, a társadalmi és érdekképviselői szervek, valamint a megfelelő tu-

dományág képviselői vesznek részt. A kodifikációs bizottságokat a kormány döntése alapján az igazságügy-miniszter, illetve a megfelelő szakminiszter hozza létre. A parlamenti kodifikációs bizottság ritkán alkalmazott megoldás Magyarországon, holott ezzel ellensúlyozható lenne a nagyon is decentralizált és apparátusra épített magyar jogalkotási modell.

A jogalkotásért felelős állami szerveket törvény kötelezi az együttműködésre. A jogszabálytervezetek *egyeztetéséről, véleményezéséről* a törvény részletesen szól. Pl. a törvény, törvényerejű rendelet, a minisztertanácsi rendelet tervezetét véleményezésre el kell küldeni valamennyi miniszternek, a szabályozásban érdekelt országos hatáskörű szervek vezetőinek, a legfőbb ügyésznek, az érdekelt társadalmi, érdekképviselői szervek vezetőinek.

Az *igazságügy-minisztert*, mint a jogalkotás fő felelősét ebben az előkészületi szakaszban *sajátos jogok* illetik meg valamennyi *tárca irányában*, ezek a jogok a jogforrási szintek szerint változnak. Az államtitkári rendelkezés és a miniszteri rendelet tervezetét véleményezésre kell megküldeni az igazságügy-miniszternek, a minisztertanácsi rendelet tervezeténél egyetértési jog biztosított, a törvényerejű rendelet és a törvény tervezetét együtt készíti el a szakminiszter és az igazságügy-miniszter.

A jogalkotásnak ez a véleményezési szakasza, amely az érdekintegrációt és a koordinációt szolgálja, egyre nagyobb nyilvánosságot teremt. A szakszerűség és a tudományos megalapozottság mellett fokozott hangsúlyt kapnak a jogalkotás társadalompolitikai összetevői. *A társadalompolitikai szempontok csak rendszerszerűen képesek ellensúlyozni az államigazgatás jogalkotási dominanciáját.*

Milyen társadalompolitikai tényezőkről van szó? Mindenképp ilyen a *hatalmi helyzetben lévő párt állásfoglalása*, amely megszülethet a jogalkotási folyamat különböző szakaszaiban. Ezekre a politikai állásfoglalásokra a közelmúltig az volt a jellemző, hogy azok a koncepció kialakításakor jelentek meg, a jogforrások szigorúan igazodni kényszerültek a politikai döntésekhez. A pártpolitikai döntés akkor válhat valóban a társadalmi érdekeket, véleményeket közvetítő állásponttá, ha veszít közhatalmi jellegéből, ha alternatívákat tartalmaz, ha rajtuk korrekciókat is el lehet végezni a jogalkotási folyamat különböző szakaszaiban. A jogszabályok tervezeteit véleményezésre kell megküldeni az érdekelt *társadalmi és érdekképviselői szerveknek*. Garanciát ad a törvény azon rendelkezése, miszerint, ha az érdekképviselői szerv azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályokat megszegték, intézkedést kérve a Minisztertanácshoz fordulhat. Rögtön ide kívánczik egy gyakorlati észrevétel; a véleményeket általában a társadalmi szervek apparátusai készítik el az egyeztetésre jellemző záros határidőkön belül (erről a törvény csak keretjelleggel szól), ritkán foglalnak állást a véleményezés címzettjeként

megjelölt testületek. A jogalkotás egyeztetéses mechanizmusa döntően apparátuscentrikus, ami leronthatja az érdekképviselési hatásokat.

Közvetlenebb társadalompolitikai hatásuk lehet a jogszabálytervezetek társadalmi vitáinak. *A társadalmi vita intézménye biztosíthatja a legszélesebb körű állampolgári részvételt a jogalkotásban.* A jogalkotási törvény szerint társadalmi vita valamennyi jogszabály esetében szervezhető, a lakosság széles körét érintő törvényjavaslat előkészítésekor pedig társadalmi vitát kell szervezni.

A társadalmi vita szabályozása a jogalkotási törvényben az előkészítő kodifikációs apparátusnak kedvez, ehhez képest nem jelent ellensúlyt. Bár a társadalmi vitát az érdekelt társadalmi, érdekképviselési szerv is kezdeményezheti, a társadalmi vita szervezéséről a Minisztertanács, vagy az előkészítésért felelős miniszter dönt. A társadalmi vitában elhangzott észrevételeket, javaslatokat a jogszabály előkészítéséért felelős tárca összesíti, értékeli. A jogforrási törvény végrehajtásaként a jogszabályok előkészítésével kapcsolatos társadalmi vitákról a Minisztertanács irányelvet alkotott. (7001/1988. [III. 18.] MT. irányelv) E jogforrási forma – állampolgári politikai részvételtől lévén szó – aligha elfogadható, ezáltal ugyanis nem sikerült jogilag intézményesíteni a társadalmi vitát, így az irányelv csak orientáló jellegű norma.

Az irányelv a társadalmi vita három formáját ismeri; *az általános vitát, a rétegvitát, illetve a szakmai vitát.* Az általános vitában az állampolgárok széles köre nyilvánít véleményt, a rétegvitában az állampolgároknak az a csoportja vesz részt, amelyet a tervezett jogi szabályozás elsősorban érint, végül a szakmai vitákban az elméleti és gyakorlati szakembereket, a jogalkalmazás és a tudomány képviselőit célszerű bevonni.

A társadalmi vitát olyan időpontban kell lebonyolítani, amikor a vitában elhangzott észrevételek, javaslatok a jogszabály előkészítésekor még hasznosíthatók. A jogalkotó szervet, így pl. az Országgyűlést tájékoztatni kell a vita tapasztalatairól, a vitában felmerült jelentős, de el nem fogadott javaslatokról is.

A társadalmi vita intézménye konzultatív állampolgári részvételt biztosít a jogalkotás folyamatában. Ismertek ennél erősebb részvételi formák is, amelyek már *döntési jogot* biztosítanak, konkurálnak a jogalkotói hatáskörökkel. Ilyen állampolgári részvételi formák *a népi kezdeményezés, a népszavazás, illetve a referendum intézményei.* A népszavazást a magyar alkotmány is ismeri – országos népszavazást az Országgyűlés rendelhet el –, részletesen szól a népi kezdeményezésről, az országos és helyi népszavazásról az 1989. évi XVII. tv.

A jogalkotói döntéshozatal, a jogalkotási eljárás természetesen a jogforrás formájától is függ. Más egy miniszteri rendeletnél, és más a törvényal-

kötés esetében. A társadalompolitikai ráhatásokról egyik jogforrásnál sem szabad lemondani, ugyanakkor kétségtelen, hogy különösen fontos a társadalompolitikai tényezők rendszerszerű bekapcsolása a törvényhozás folyamatába. Ezek a politikai tényezők – a párt, a társadalmi-érdekképviseleti szervek, az állampolgárok közvetlen részvétele – jól összekapcsolhatók a képviseleti szerv jogalkotói akarat kijelentésével, a parlamenti döntéshozattal, a bizottságok, a képviselői csoportok működésével, a képviselői aktivitással. (A jogalkotási döntéshozatalban újszerű politikai tényezőként jelent meg a: „nemzeti kerekasztal”).

A jogalkotás folyamatát nem szabad egyszerű jogtechnikai, törvényszerkesztői kérdésnek felfogni, bár ez a nézet eddig eléggé uralkodó volt. A tudományos-technikai forradalom korában sem lehet annyira elidegenedett a társadalomirányítás, hogy a jogalkotást pusztán szakkérdésnek, a népet pedig laikusnak kiáltssa ki. A jogalkotási döntéshozatali láncolat *a jogforrás lényegére ad választ, amennyiben abban az állampolgárok, a nép részvétele biztosított, akár politikai szervezetei révén, akár a közvetlen demokrácia jóvoltából, akár a népképviseleti szerveken keresztül.*

2.3. A JOGFORRÁSOK RENDJE, A JOGFORRÁSI HIERARCHIA

A jogalkotói hatáskörrel felhatalmazott szervek meghatározott, nevesített formában alkothatnak jogot. Az alkotmány és a jogalkotási törvény értelmében a jogalkotó szervek a Magyar Népköztársaságban a következő jogszabályokat alkotják:

- az Országgyűlés alkotmányt és törvényt,
- az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletet,
- a Minisztertanács elnöke, elnökhelyettese és tagja rendeletet,
- az országos hatáskörű szervezet vezetésével megbízott államtitkár rendelkezést,
- a tanácsrendeletet.

Az alkotmány és a jogalkotási törvény szerint *e rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.* A jogforrások tehát egymáshoz képest hierarchikus rendben helyezkednek el, ez a rend nagyjából megfelel a jogalkotó szerv államszervezeti pozíciójának.

A jogforrási hierarchia jelenleg két ponton, a törvény – törvényerejű rendelet, illetve a miniszteri rendelet – államtitkári rendelkezés viszonylatában kisebb csorbát szenved. Az Elnöki Tanács jogalkotói hatáskörét a jogforrási törvény jelentősen korlátozta; nem alkotható törvényerejű rendelet a

kizárólagos törvényhozási tárgykörökben. Magától értetődően ilyen az alkotmány elfogadása, módosítása is, amit eddig nem érinthetett a törvényerejű rendelet. E körön túl azonban a törvényerejű rendelet az Országgyűlésnek való bemutatás ellenére is azonos értékű jogforrás a törvénnyel, azt módosíthatja, hatályon kívül helyezheti.

A másik kivétel: az államtitkári rendelkezés törvényi felhatalmazás alapján módosíthatja vagy hatályon kívül helyezheti a miniszteri rendeletet. Ennek indoka a minisztériumok megszűnésében keresendő, mivel az állami irányítás változása folytán a korábban miniszterhez tartozó feladat ellátását államtitkár vette át.

A jogforrási hierarchia az alkotmányosság, a törvényesség egyik alapintézménye. *A hierarchiába való beilleszkedés a jogszabály érvényességi feltétele*, az az alsóbb szintű jogforrás, amely ellenkezik a magasabb szintűvel, érvénytelen, nem létezik, semmisnek tekintendő. A jogforrási hierarchiából következik, hogy a magasabb szintű jogforrás megsemmisítheti, megváltoztathatja az alsóbb szintű jogforrást, vagy annak egyes rendelkezéseit.

A jogforrásrendszerben ismert a *derogáció* elve is; ekkor a később alkotott jogszabály lerontja a vele azonos vagy alacsonyabb szintű jogforrás ellentétes rendelkezéseinek hatását. A „lex posterior derogat priori” elvének alkalmazása vitatható, a jogszabályok egymáshoz való viszonyát, a hatályosság kérdését egyértelműen és konkrétan tisztázni kell egy szilárd jogrendszerben. (Ez vonatkozik az 1945 előtt alkotott joganyaghoz való viszonyra is.) Ilyen helyeselfotható megoldást választott az 1987. évi XII. törvény, amely az 1960 előtt kibocsátott, többnyire elavult jogszabályok rendezéséről szól. A derogáció elvének alkalmazása az új jogforrásrendszerre való áttérés korszakában átmenetileg jelentőségre tehet szert, mivel a korábban jogforrásként elismert határozatok, utasítások vonatkozásában alkalmazható, olyan generális clausula, miszerint minden ezzel ellentétes korábbi jogszabály hatályát veszti.

A jogforrásrendszer belső konfliktusainak, a jogforrások és az ún. pszeudo normák konfliktusainak feltárása, magyarul a jogrend biztosítása *az alkotmányvédelem* feladata.

a) Az alkotmány

A jogforrási hierarchia csúcsán az alkotmány áll, amit mind tartalmi, mind formai oldalról alaptörvénynek szokás tekinteni.

Tartalmi oldalról azért, mert az alkotmány szabályozza a társadalom és az állam viszonyának legalapvetőbb kérdéseit. Az alkotmány *a hatalomgyakorlásra vonatkozó legfontosabb normák gyűjteménye. Rendezi a civil társadalom és a közhatalom kapcsolatát, a népszuverenitást, az állampolgári*

jogokat, a kormányzati rendszer, az önkormányzati rendszer és az igazságszolgáltatási rendszer alapvető kérdéseit. Az alkotmány, mint közjogi kódex alapelveiben határozza meg az egész jogrendszert.

Formai szempontból azért alaptörvény az alkotmány, mert azt *kizárólag az Országgyűlés, a képviselők 2/3-ának szavazattöbbségével fogadhatja el.* Az alkotmány módosításáról – a gyakorlat nem mindig egyértelmű – külön, az alkotmány szövegét megállapító törvényt kell alkotni.

b) A törvény

A törvényalkotás szorosan kapcsolódik a népszuverenitás eszméjéhez. „A törvény a közakarat kifejezése; minden polgárt megillet az a jog, hogy a törvényalkotásban személyesen vagy képviselője útján részt vegyen” – mondta ki az 1789-es francia deklaráció. A polgári állam hajnalán született alkotmányos elképzelés – „a törvények uralma” szerint – *a jogalkotás egyenlő volt a törvényalkotással.* Rousseau a „Társadalmi Szerződés” c. művében a rendeletet csak hatósági intézkedésnek tekintette. Alapvető jogokat törvényben kellett szabályozni.

A polgári államfejlődés kezdettől fogva széttörte ezt az idealisztikus képet, a különböző történelmi szituációkban megalkotott felhatalmazási törvények az államigazgatásra ruházták át a jogalkotói hatalmat, vagy annak egy részét, s ezzel egyidejűleg a rendeleti jogalkotás háttérbe szorította a törvényhozást. Mégis azt lehet mondani, hogy a felhatalmazás ideiglenes aktus, mögötte állandó küzdelem folyt és folyik a parlament jogalkotó súlyának visszaállításáért, a törvények uralma stabil értékrendező elv maradt. Ennek az alkotmányos küzdelemnek az eredményeként alakult ki többek között a kizárólagos törvényhozási tárgyak fogalomköre. Az alkotmányok ezzel a garanciával próbálták megvédeni a parlamentek törvényhozó szerepét, bár ezzel elvileg feladták a parlament korlátlan törvényhozói hatáskörét.

Hasonló, a törvények uralmát visszaállítani kívánó küzdelem figyelhető meg ma a szocialista államokban. A törvény a szocialista jogrendszerben is a jogforrások élén áll, elfogadott alkotmányos elv, hogy a legfontosabb társadalmi viszonyokat törvényi szinten kell szabályozni. A törvényalkotás a szocialista államszervezeti modellben a népszuverenitást megtestesítő legfelsőbb képviseleti szervek kizárólagos joga. Ezeket az elvi értékeket ugyanakkor lerontja a rendeleti úton való kormányzás és az, hogy a parlamenteket helyettesítő szervek törvényerejű aktusokat bocsáthatnak ki.

A magyar alkotmány szerint az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogot, s e jogkörében törvényeket alkot. A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg, ilyen elnevezéssel tehát kizárólagosan

az Országgyűlés alkothat jogszabályokat. Alkotmányunkban az 1972-es alkotmányreformot követően megjelentek a parlamenti hatáskört védő konkrét törvényhozási tárgyak, az alkotmányozó több esetben törvényi szintű jogforrást írt elő. A törvényhozási tárgyakat azonban nem lehetett az Országgyűlés kizárólagos hatáskörének tartani, az Elnöki Tanácsnak a törvényhozásra kiterjedő széles helyettesítő jogköre folytán. Ezen a helyzeten radikálisan változtatott az alkotmány 30. §-át a jogforrási törvényre tekintettel módosító 1987. évi X. törvény, amely *kialakította a kizárólagos törvényhozási tárgyak fogalmát*. A kizárólagos törvényhozási tárgyak katalógusa részben – főként az államszervezet vonatkozásában – az alkotmányból, részben a jogalkotási törvényből ismerhető meg. A jogalkotási törvény három nagy csoportba osztva próbálja átfogni a törvényhozási tárgyköröket, ezek a társadalmi rend, a gazdasági rend, valamint az állampolgárok alapvető jogai. A törvény szerint a Magyar Népköztársaságban csak törvényben lehet szabályozni:

- az alkotmányban felsorolt állami szervek működését,
- a társadalmi szervezetek és az érdekképviseleti szervek jogállását,
- az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választását, valamint jogállását,
- a miniszterek és az államtitkárok jogállását és felelősségét,
- a népszavazást,
- a bűncselekményeket, a büntetéseket és a büntetésvégrehajtást,
- a büntető-, a polgári és az államigazgatási eljárást,
- a tulajdonviszonyokat, a magánszemélyek és a jogi személyek vagyoni viszonyait,
- az állam kizárólagos gazdasági tevékenységét, a népgazdasági tervezést, továbbá a gazdálkodó szervezetek jogállását és állami irányításuk alapvető rendjét,
- az állami pénzügyeket, az adókat és az adójellegű köteleességeket,
- a középtávú népgazdasági tervet és az állami költségvetést,
- a munkaviszony és a munkavédelem alapvető kérdéseit,
- az állampolgárságot,
- a személyi szabadságjogokat és korlátozásukat, a külföldre utazásnak és az útlevél kiadásának a feltételeit,
- az egyesülési és a gyülekezési jogot,
- a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket,
- a házasságot és a családot,
- az öröklést, a személyhez és a szellemi alkotáshoz fűződő jogokat és köteleességeket,
- a közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok intézését,

- a lelkiismereti szabadsághoz és a vallás szabad gyakorlásához fűződő alapvető jogokat és köteleességeket,
- az oktatást és a közművelődést,
- az egészségügyi ellátást és a társadalombiztosítást,
- a honvédelmi kötelezettséget,
- a személyi nyilvántartást.

A közel két tucatnyi konkrétan nevesített törvényhozási tárgykör kizárólagos parlamenti hatáskörre tétele rendkívül jelentős változás jogforrás-rendszerünkben, a törvények uralmának visszaállítását, vagy legalábbis annak kezdetét jelenti. Az Országgyűlés természetesen a fenntartott hatáskörökön túlmenően bármely más életviszonyt is törvényben szabályozhat.

Az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke és a soros jegyzők írják alá. A törvény kihirdetéséről az Országgyűlés elnöke gondoskodik, azt a Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában, a *Magyar Közlönyben* kell kihirdetni. A törvényhozás eljárási szabályait (amiről később lesz szó) az alkotmány, a jogalkotási törvény és főleg az Országgyűlés ügyrendje tartalmazza.

c) A törvényerejű rendelet

A „törvényerejű” kifejezés a törvénnyel való szoros rokonságot kívánja aláhúzni az 1949-es alkotmány koncepciójának megfelelően. Ezt a jogforrást a törvényalkotó helyettesítő szerve bocsáthatja ki, egyrészt saját, másrészt a parlamentet helyettesítő jogkörében.

Saját jogkörében az Elnöki Tanács az alkotmányban megállapított feladatkörében, illetve törvényi felhatalmazása alapján bocsáthat ki törvényerejű rendeletet. Mivel az Elnöki Tanács hatáskörének jelentős része kizárólagos törvényhozási tárgyként értékelendő (pl. népszavazás elrendelése), a fennmaradó területeken (pl. közkegyelem gyakorlása, nemzetközi szerződések becikkelyezése) célszerű lenne elfogadni azt a jogirodalomban régóta ismert álláspontot, hogy az Elnöki Tanács *saját jogkörében rendeletet alkothat*, és ez nem lehet a törvénnyel egyenrangú jogforrás.

A helyettesítő jogkörre nézve 1987-ig két korlát létezett. (Akkor lehet gyakorolni, ha az Országgyűlés nem ülésezik, valamint a jogszabályalkotás nem érinti az alkotmányt.) A harmadik korlátot az 1987-es alkotmánymódosítás hozta, az Elnöki Tanács nem alkothat jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. *A helyettesítő jogkör ezzel minimálisra zsugorodott* és annak meghagyása egy a hatalommegosztást beszámító kormányzati rendszerben, amely gyakrabban ülésező parlamentet tételez fel, kevésbé indokolható.

A jelenlegi konstrukcióban a törvényerejű rendeleteket akár saját, akár

helyettesítő jogkörben születtek, az országgyűlés legközelebbi ülésén be kell mutatni. A bemutatási kötelezettségnek az államfői testület az eddigi gyakorlatban írásban tett eleget. E lajstrom alapján vette tudomásul az Országgyűlés a törvényerejű rendeleteket. A tudomásulvételi aktus formális, nem érvényességi kelléke a törvényerejű rendeletnek. Ez azt jelenti, hogy a tudomásulvétel megtagadása nem elég a törvényerejű rendelet hatályon kívül helyezésére, azt az Országgyűlés csak törvénnyel helyezheti hatályon kívül.

A törvényerejű rendeletet az Elnöki Tanács elnöke és titkára írja alá, és azt a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni. A tvr.-alkotás eljárási szabályait a NET ügyrendje tartalmazza.

d) A minisztertanácsi rendelet

A Minisztertanács egyrészt végrehajtó típusú államigazgatási szerv, másrészt jelentős kormányzati tevékenységet végez saját jogán az alkotmány keretei között. Ezt a kétirányú funkciót fedi le jogalkotó hatásköre is, a Minisztertanács rendeletet ad ki saját jogán az alkotmányban meghatározott feladatkörében, valamint a törvényben vagy törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján. Az alkotmányban biztosított hatáskörében a kormány eredeti módon, elsődlegesen szabályozhatja az életviszonyokat. Az eddigi jogalkotási gyakorlatban a kormányrendeleteknek döntő többsége eredeti módon szabályozott. A jogalkotási törvényt követően *feltehetően jelentős arányváltozás következik be, a kormány rendeleteinek nagyobbik része felhatalmazás alapján kibocsátott végrehajtási rendelet lesz.* A kormányt akkor célszerű felhatalmazni a végrehajtásra, ha szélesebb koordinációra van szükség, ha a szabályozás több miniszter, államtitkár feladatkörét érinti.

A kormányrendelet alkotásának eljárási kérdéseit a minisztertanács nyilvánosan kihirdetett ügyrendje tartalmazza. (1062/1988. [VII. 22.] MT h.) A minisztertanácsi rendeletet a miniszterelnök írja alá, azt a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni.

e) A miniszteri rendelet

Miniszteri rendeletet az alkotmány értelmezése szerint a Minisztertanács elnöke, elnökhelyettese és tagja adhat ki. A Minisztertanács tagjai közé értendő az Országos Tervhivatal elnöke, a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke és az 1988-ban újra betöltött államminiszteri tárca is (ld. 60/1988. [VII. 22.] MT h.). A jogalkotási törvény kiterjesztően értelmezi az alkotmányos felhatalmazást, ugyanis *megengedi a jogalkotói hatáskör delegálását.* A

miniszteri rendelet kiadására a miniszter akadályoztatása esetén a minisztériumi államtitkár, az utóbbi akadályoztatása esetén az ügykör szerint illetékes miniszterhelyettes jogosult. A gyakorlatban nem az akadályoztatás, hanem az egymás közötti tényleges munkamegosztás szerint születnek a miniszteri rendeletek, ami a miniszteri felelősség oldaláról komoly problémákhoz vezethet, és e gyakorlat alkotmányosan sem elfogadható.

A minisztériumi rendeletet a címzettek saját feladatkörükben és törvényben, törvényerejű rendeletben, minisztertanácsi rendeletben kapott felhatalmazás alapján adhatnak ki. A miniszteri rendelet törvényességéhez e két együttes feltétel fennállása szükséges. *A miniszter felhatalmazás nélkül nem szabályozhat elsődlegesen társadalmi viszonyokat.* A jogforrási törvénynek ez az egyik legfontosabb újítása, amely a magasabb szintű jogforrások jelentőségének megnövekedéséből logikusan következik. A miniszteri rendeletet a *Magyar Közlöny*ben kell kihirdetni.

f) Az államtitkári rendelkezés

Az államtitkárok kétféle jogállásban, a minisztériumokban és az országos hatáskörű szervek élén tevékenykednek. Ez a megkülönböztetés jogalkotó hatáskörükben is megjelenik, *az államtitkári rendelkezés az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár által alkotott jogszabály.*

Az államtitkár jogállása, benne jogalkotói hatásköre keletkezésétől (1968) vitatott. Az államtitkári rendelkezés címzetti köre fokozatosan bővült, az 1983-as alkotmánymódosítás óta az állampolgárokat is érintheti. Az államtitkári rendelkezés tehát fokozatosan eltávolodott a miniszteri utasítástól, és fokozatosan közeledett a miniszteri rendelethez. Bár érvek hozhatók fel a miniszteri rendelettel való azonos jogalkotói hatáskör mellett (ilyen érv pl., hogy a feladatkörök általában nem fedik egymást) a jelenlegi szabályozás kiindulópontja: az államtitkári rendelkezés nem lehet ellentétes a miniszteri rendelettel. Ez alól – erről a jogforrási hierarchiánál szoltunk – a minisztériumból országos hatáskörű szervvé változás esete a kivétel, amikor a korábbi miniszteri rendeletet államtitkári rendelkezéssel is lehet módosítani.

A miniszteri rendelethez hasonlóan az államtitkár vagy akadályoztatása esetén az ügykör szerint illetékes helyettese saját feladatkörében és csak a magasabb jogforrások felhatalmazása alapján alkothat jogot. A miniszter az államtitkárnak nem adhat felhatalmazást, mivel az államtitkár vezette országos hatáskörű szervek a minisztertanácsnak közvetlenül alárendelten működnek. Az államtitkári rendelkezést a *Magyar Közlöny*ben kell kihirdetni.

g) A tanács rendelete

Az állami területi beosztáshoz igazodva tanácsi rendeletet alkothatnak a területi (fővárosi és megyei), valamint a helyi (fővárosi kerületi, megyei városi, városi, városi jogú nagyközség, nagyközségi és a községi tanácstestületek). A helyi tanácsrendelet nem lehet ellentétes a felsőbb szintű tanácsrendelettel.

A tanácsrendelet-alkotás az egyik legfontosabb önkormányzati jog. Ebből következően a helyi jogalkotás szabadságfoka a központi és a helyi hatalom közötti viszony megítélésétől függ. A tanács törvény önkormányzati pozícióból indul ki; a tanács a törvény, a tvr.-ben, a minisztertanácsi rendeletben kapott felhatalmazáson túl saját megítélése, döntése alapján eredeti módon is szabályozhat életviszonyokat.

A központi kontroll jelenlétét mutatja az a rendelkezés, hogy a tanácsrendeleteket a fővárosi, a megyei végrehajtó bizottsághoz, illetve a Minisztertanácshoz kell felterjeszteni. Ha a fővárosi, a megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a Minisztertanács nem nyilatkozik, a tanácsrendeletet a felterjesztéstől számított 30 nap elteltével ki kell hirdetni. A tanácsrendeletet az említett felettes szervek hozzájárulásával a felterjesztéstől számított 30. nap előtt is ki lehet hirdetni. A tanácsrendeletet a tanács hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos módon kell kihirdetni.

A tanácsrendelet kihirdetését a fővárosi, megyei végrehajtó bizottság titkára, illetve a belügyminiszter, jogszabálysértés megállapítása esetén felfüggesztheti. A kifogásolt tanácsi rendelet csak a jogszabálysértés megszüntetése után hirdethető ki. Ha a jogszabálysértés megszüntetéséről az érintett tanács nem intézkedik, a jogszabálysértő rendelkezést a felettes végrehajtó bizottság, illetve a Minisztertanács megsemmisíti.

A tanácsrendelet-alkotás politikai környezete a helyi társadalom kiépülésével jelentős változásokon megy át. Mindazok a kritikai megállapítások, amelyekkel tanácsrendelet-alkotást jellemezni szokás (pl. központi vezérlés, az apparátuscentrikusság, a lakosság „leváltása”, a rendeletek karbantartásának, szabályozási tárgykörök integrációs kezelésének hiánya) a jövőben talán nem lesznek jogosak.

2.4. AZ ÁLLAMI IRÁNYÍTÁS EGYÉB JOGI ESZKÖZEI, A SZOKÁSJOG, A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK

A jogalkotási törvény egyértelmű rendet teremtett a jogalkotói hatáskör, a jogforrási hierarchia területén. A normatív határozatok, a normatív utasítások, a jogi iránymutatások és a szokásjog problémája nem a jogforrásrendszer keretében vizsgálándó, áttekintésük mégsem mellőzhető, mert ezek a jogforrásnak nem minősített belső normák szorosan kapcsolódnak a jogforrásrendszerhez, hatnak az egész jogrendszerre.

a) A határozat típusú normák

A testületként működő állami szervek általában határozatot hoznak, ez lehet egyedi vagy normatív tartalmú. A normatív határozatokat kibocsátó képviseleti és államigazgatási szervek a jogalkotási törvény szerint a következők: az országgyűlés, az Elnöki Tanács, a Minisztertanács, a kormánybizottságok, a tanácsok, a tanácsok végrehajtó bizottságai. Normatív tartalmú határozatok hozatala az eddigi gyakorlatban leginkább a Minisztertanácsra volt jellemző, nem véletlen, hogy az alkotmány a rendelet mellett határozathozatalra is feljogosította a kormányt. (Az alkotmányban ez a szakasz változatlanul megtalálható, ami értelmezési zavarokat okozhat.)

A normatív határozat korábban jogforrásként is kibocsátható volt. *A törvény megvonta ezt a lehetőséget* többek között abból a megfontolásból, hogy egy állami szerv egy elnevezéssel alkosson jogot. A normatív határozat azonban *kötelező állami irányítási norma maradt*, mégpedig szélesebb körben is kötelezhet. A címzett körből egyetlen egy kivétel van, a határozat nem tartalmazhat az állampolgárokra vonatkozó rendelkezéseket.

A testületként működő állami szervek, – amelyek privilegizált pozícióban lévő képviseleti szervek –, vagy általános hatáskörű államigazgatási szervek határozatot hozhatnak az általuk irányított államigazgatási szervek feladataira nézve.

Másik határozattípus az, amikor a testületek saját belső működésüket szabályozzák:

Ilyen normatív határozat hagyományosan az országgyűlés ügyrendje, az Elnöki Tanács ügyrendje, a Minisztertanács ügyrendje. A tanács a saját szervezeti és működési szabályzatát rendelettel fogadja el. A hivatkozott testületek törvény szerint normatív határozattal állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket, ez alól kivétel a középtávú népgazdasági terv és az állami költségvetés.

Az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács elrendelheti egyes határozatainak a *Magyar Közlönyben* való közzétételét. Az Elnöki Ta-

nács, a Minisztertanács és a kormánybizottságok normatív határozatainak jelentős részét a *Határozatok Tára* közli. A Minisztertanács normatív határozatainak az állami irányítás szempontjából változatlan jelentősége van. A kormány *Magyar Közlönyben* megjelenő határozatainak számozása 1001-től, a *Határozatok Tárában* megjelenőké 2001-től, a meg nem jelenő határozatoké 3001-től kezdődik. A tanács és a végrehajtó bizottság a hivatalos lapban vagy a helyben szokásos módon teheti közzé saját határozatait.

b) A normatív utasítás

Az egyszemélyi vezetéssel működő állami szervek tipikus irányítási normája az utasítás. *A jogalkotási törvény megvonta az utasítás jogforrási jellegét, ez azonban nem azonos az utasítási norma szükségességének tagadásával.* Az utasításadás a különböző erősségű szervezeti hierarchiából ered, az irányítási jogviszony fontos része, mint államigazgatási norma normatív befolyásra teremt lehetőséget.

Normatív utasítást bocsáthat ki: a miniszter, akadályoztatása esetén a minisztériumi államtitkár, az utóbbi akadályoztatása esetén az ügykör szerint illetékes miniszterhelyettes, az országos hatáskörű szervet vezető államtitkár, akadályoztatása esetén az ügykör szerint illetékes helyettese, valamennyi országos hatáskörű szervezet vezetője. Mivel az utasításadás joga a *hierarchiából fakad*, általánosságban az is megállapítható, hogy minden olyan államigazgatási szerv, amely más állami szervet irányít, normatív utasítást adhat ki az irányítási viszony keretein belül. (Példa erre a legfőbb ügyész normatív utasítása, de vonatkozik ez a megállapítás a területi és a helyi szervek viszonyára is.)

Az utasítás címzettje köre a korábbiakhoz képest pontosabban körülhatárolt; az utasítás csak az említett államigazgatási szervek közvetlen irányítása alá tartozó államigazgatási szervekre, intézményekre és intézetekre terjed ki. Az utasítás a külkereskedelmi tevékenység és a honvédelmi kötelezettség körében azokra a gazdálkodó szervezetekre is kiterjed, amelyeknek külön törvény (pl. a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény) szerint utasítás adható.

A normatív utasításokat a minisztérium, illetve az országos hatáskörű szerv hivatalos lapjában teszik közzé. Az utasítás közvetlen leirati formában is közölhető.

c) A jogi iránymutatások

A jogi iránymutatások abban térnek el az állami irányítás határozati és utasítás típusú eszközeitől, hogy *nem kötelező erejű*, hanem orientáló típusú normák. A korábbi évtizedekben az államigazgatási szervek rendkívül sokféle elnevezéssel alkothattak belső normákat, ezek nagyon gyakran elsődlegesen szabályoztak életviszonyokat is. 1974-ben a kormány előírta, hogy a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetői kétévenként vizsgálják felül az általuk kibocsátott normákat, teremtsenek rendet és összhangot saját házuk táján. Az országgyűlés 1982-ben, miután meghallgatta a jogalkotás helyzetéről szóló beszámolót, határozatban szögezte le; meg kell gyorsítani az alacsonyabb szintű normaanyag rendezését. A jogrendszer áttekinthetősége és a túlszabályozás megelőzése érdekében a kormány 1002/1982. (I. 16.) sz. határozata normatív keretbe foglalta a kibocsátható jogi iránymutatásokat, a műszaki-technikai normákat és a mennyiségi rendelkezéseket. A jogalkotási törvény ezeket az előzményeket figyelembe véve a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetői számára két jogi iránymutatási formát rendszeresít: *az irányelvet és a tájékoztatót*.

Az irányelv a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére ad ajánlást. A tájékoztató olyan tény és adatot közöl, amelyet a végrehajtásért felelős szervezetnek ismerniük kell feladatuk teljesítéséhez. Speciális tartalmú jogi iránymutatásként fogható fel a *szabvány, az ármegállapítás és a statisztikai közlemény*.

A jogi iránymutatások az azt kibocsátó szervek hivatalos lapjából ismerhetők meg.

A jogalkotási törvény szerint a kormányzati szervek is alkothatnak jogi iránymutatásokat; nevezetesen *irányelvet és elvi állásfoglalást*. Az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács tehát irányelvben határozza meg az általános érvényű célokat, programokat, illetve irányelvben fejezi ki álláspontját az állami és a társadalmi élet fontos kérdéseiben. Az elvi állásfoglalás a jogszabályok értelmezésére szolgál. Az irányelv a *Magyar Közlönyben* közzétehető, az elvi állásfoglalást minden esetben közzé kell tenni.

A jogalkotási törvény e vitatható szabályának indoklása az, hogy jogi formát kell adni a kormányzati szervek ajánlásainak. Ezáltal a kormányzati szervek normaalkotási hatásköre meglehetősen bonyolulttá vált. Az Országgyűlést véve példaként; kibocsáthat alkotmányt és törvényt, mint jogforrást;

normatív határozatot, mint kötelező erejű irányítási normát;
irányelvet és elvi állásfoglalást, mint orientáló típusú normát.

d) A szokásjog, a Legfelsőbb Bíróság jogalkotó szerepe

A szokásjog a jogképződés történetileg jól ismert formája. Ez a jogforrás nem a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás rendszerében jön létre. A szokás úgy válhat joggá, hogy azt a jogalkalmazó állami szervek tevékenységük során elismerik, s ezáltal a szokásnak kötelező erőt tulajdonítanak.

A szokásjogi jogképződés megtűrt formája a törvényt pótló vagy kiegészítő szokásjog, míg tiltott a törvényt rontó szokásjog. A törvény pótlása, kiegészítése, más szóval a jogfejlesztés leginkább a bírói szerveknél elfogadott. Általános nézet, hogy az államigazgatási szervek gyakorlatában kialakult szokásnak nem lehet jogforrási jelleget tulajdonítani.

A szokásjogi jogforrások közül a Magyar Népköztársaságban – a jogirodalomban fel-fellángoló viták ellenére – a Legfelsőbb Bíróság normatívái tulajdonképpen legálisan elfogadott jogforrásnak minősíthetők. E nézetnek tételes jogi alapjai vannak: a *Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései* az alkotmány szerint a bíróságok számára kötelezőek, kihirdetésük a *Magyar Közlönyben* kötelező a jogalkotási törvény szerint is. Továbbá; az Alkotmányjogi Tanács feladatkörében ellenőrzi az irányelvek és az elvi döntések alkotmányosságát, törvényességét. Az irányelv tartalmát tekintve a bírósági gyakorlat elemzése alapján szélesebb jogterületre kiterjedően az ítélezés fő irányát állapítja meg. Az elvi döntések egy-egy jogág (pl. büntetőjog, polgári jog) területén belül maradnak. Mindkét normatívát a Legfelsőbb Bíróság teljes ülése alkotja meg.

A bíróságok a kötelező normák mellett a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalások és konkrét határozatok közzétételével adhat iránymutatást a jogalkalmazásnak. A bíróságokra nem kötelező iránymutatások között a Legfelsőbb Bíróság *kollégiumainak állásfoglalásai, a tanácsvezetői értekezletek állásfoglalásai és a közzétett egyedi határozatok szerepelnek*. Az egyedi határozatok közül főként a törvényességi óvások, valamint a fellebbezések elbírálása során hozott határozatok említhetők. Áttételesen a jogilag nem kötelező iránymutatások is kötik a bíróságokat. A kötelező erő egyik eszköze, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke, bármely ügyet, bármely bíróságtól, az eljárás bármely szakaszában a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe vonhat, és bármely bíróság jogerős határozata ellen törvényességi óvást emelhet.

A Legfelsőbb Bíróság jogalkotó szerepe, a bírói precedensjog létezése tény. Az alkotmányjog-tudomány ezt a tényt több oldalról bírálja.

Főbb érvei: az alkotmányos államépítési elvekből nem következik a Legfelsőbb Bíróság jogalkotó hatásköre, a bírói függetlenségből következően a Legfelsőbb Bíróság nem lehet irányító szerv; az ítélezés elvi irányítása a Legfelsőbb Bíróság egyik, de nem elsődleges funkciója.

e) A nemzetközi szerződések jogforrási jellege

A nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény szerint a szerződés egy vagy több szuverén állam között a nemzetközi jog által szabályozott módon, írásban kötött megállapodás. Az egyes államok ezt a megállapodást különböző aktusokkal ismerhetik el magukra nézve kötelezőnek; ilyen aktusok pl. a megerősítés, az elfogadás, a jóváhagyás, a csatlakozás. E szerződésekből a szerződő felekre, az államokra jogok és köteleességek hárulnak. Az alkotmány és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 1982. évi 27. sz. tvr. a nemzetközi szerződés megkötésére az Országgyűlést, az Elnöki Tanácsot, és a Minisztertanácsot jogosítja fel. Így pl. az Országgyűlés határozattal erősíti meg a Magyar Népköztársaság nemzetközi kapcsolatai szempontjából kiemelkedő fontosságú szerződéseket. Az ily módon megkötött nemzetközi szerződések *még nem forrásai a magyar jogrendszernek, azokat jogszabályi formába kell önteni, és ki kell hirdetni.* Az Országgyűlés által megerősített nemzetközi szerződéseket (pl. a barátsági szerződéseket) törvénnyel kell kihirdetni.

Általános rendező elv, hogy azokat a nemzetközi szerződéseket, amelyek az állampolgárok és a jogi személyek számára közvetlenül, általános érvennyel állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket, törvénnyel, törvényerejű rendelettel, illetve minisztertanácsi rendelettel kell kihirdetni, azaz belső joggá kell tenni. Az eddigi gyakorlatban a nemzetközi szerződések leggyakoribb kihirdetési formája a törvényerejű rendelet volt. A ki nem hirdetett (a jogszabályba nem foglalt) nemzetközi szerződésekből nem származhatnak jogok, sem az állampolgárra, sem a jogi személyekre. Ez akkor is így van, ha a szerződés szövegét egyébként közzététel formájában nyilvánosságra hozták a *Magyar Közlönyben.*

2.5. A JOGFORRÁSOK ÉRVÉNYESSÉGE, KIHIRDETÉSE ÉS HATÁLYOSSÁGA

A jogforrás érvényessége a jogszabály születéséhez kapcsolódó fogalom, *érvényességi feltételek nélkül jogszabály nem létezhet.* A legfontosabb érvényességi feltételeket a következőkben lehet összefoglalni:

- a jogforrást jogalkotó hatáskörrel felruházott szerv bocsássa ki,
- a jogszabály illeszkedjék a jogforrási hierarchiába,
- megfelelő módon legyen kihirdetve,
- feleljen meg a megalkotására előírt speciális eljárási szabályoknak (pl. törvény esetén a parlamenti ügyrend szabályainak).

A jogszabályok **kihirdetése** a Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában, a *Magyar Közlönyben* történik meg.

A jogszabály átfogó módosítása esetén a jogszabályt *egységes szerkezetben* kell közzétenni. A jogforrás a végrehajtására kibocsátott jogszabállyal is egységes szerkezetbe foglalható és kihirdethető.

A jogalkotási törvény lehetőséget nyújt arra, hogy a miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés *melléklete*, ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti, kivételesen a tárcalapban is kihirdethető legyen. A jogszabályban utalni kell a melléklet megjelenési helyére, és a jogszabály hatálybalépéséig a mellékletet is közzé kell tenni. A törvényi megoldás vitatható, a melléklet jogi jellege ugyanis ezáltal erősen megkérdőjeleződik, ami a jogalkalmazás számára problémákat okozhat.

A jogforrásokon túl a *Magyar Közlönyben* közzétehetők az Országgyűlés, az Elnöki Tanács, a Minisztertanács normatív határozatai, irányelvei és elvi állásfoglalásai, továbbá a jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződések. A *Magyar Közlönyben* teszik közzé a Legfelsőbb Bíróság irányelveit és elvi döntéseit. A Magyar Közlönyben kell közzétenni a személyi kérdésekben hozott kormányzati döntéseket (pl. államtitkári kinevezés, bíróvá választás, várossá nyilvánítás), az Elnöki Tanács és a Minisztertanács által adományozott kitüntetések és egyes egyedi határozatokat is (pl. választások kitűzése, állampolgárságtól való megfosztás). A miniszterelnök más közlemény közzétételét is engedélyezheti.

Kisebb publicitású hivatalos lap a *Határozatok Tára*. A *Határozatok Tárá*t a kormány tagjai, az államtitkárok, a miniszterhelyettesek, az országos hatáskörű szervek vezetői és helyettesei, valamint a Minisztertanács Hivatalának vezetője által meghatározott szervek vezető munkatársai kapják meg.

A minisztériumok és országos hatáskörű szervek *hivatalos lapot* adhatnak ki az utasítások és a jogi iránymutatások közzététele céljából. A tárcalapokban másodközlésben az a jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb olyan eszköze is közölhető, amely az illető „lapgazda”, illetve az általa irányított vagy felügyelt szerv munkája szempontjából fontos. A tárcalapban a Minisztertanács Hivatala elnökének engedélye alapján a *Határozatok Tárában* közölt határozat is publikálható.

A területi és helyi tanácsok rendeleteit a tanács hivatalos lapjában, vagy a helyben szokásos módon (kifüggesztéssel, hangosbemondó segítségével) hirdetik ki. A kihirdetés formáját a szervezeti és működési szabályzatok tartalmazzák.

A *Magyar Közlönyben* kihirdetett jogszabályokat foglalja egy kötetbe a *Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye, amelyik évente jelenik meg*. A *hatályos jogszabályokat tartalmazza egy megjelölt időpontra vonatkoztatva* 5

évenként a Hatályos jogszabályok gyűjteménye, amely ugyancsak hivatalos gyűjtemény. A jogszabálygyűjtemények szerkesztéséért az igazságügyminiszter és a Minisztertanács Hivatalának vezetője felelős.

A jogszabályok hatályának közkeletű fogalma azt jelenti, hogy az adott jogszabály meghatározott időben, területen és személyi körre vonatkozóan végrehajtandó, alkalmazandó. A jogszabály *időbeli hatálya* az az időtartam, amely alatt a jogszabály alapján jogviszonyok keletkezhetnek, módosulhatnak, szűnhetnek meg. A jogforrások hatálybalépésének idejéről magában a jogszabályban, általában a zárórendelkezések között kell rendelkezni. A hatálybalépés időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Kivételesen a jogszabály a kihirdetés napján (ez a nap a hivatalos lap megjelenésének napja) lép hatályba. A jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. (A derogáció elvéről a jogforrási hierarchiánál szoltunk.) A jogszabályoknak – olyan ritka kivételektől eltekintve, mint pl. a háborús és népellenes bűncselekmények – *nincs visszaható hatályuk*. A jogalkotási törvény szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A jogszabályt és a végrehajtási jogszabályt egy időben kell hatályba léptetni.

A Magyar Népköztársaságban alkotott jogszabályok hatálya főszabály szerint kiterjed minden magyar állampolgárra, (a külföldön tartózkodókra is) továbbá az ország területén a magánszemélyekre, és a jogi személyekre. A jogszabály általános rendelkezései között akkor kell szólni a *területi*, illetve a *személyi hatályról*, ha a jogszabály hatálya nem terjed ki az ország területén lévő valamennyi jogalanyra, valamint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra.

A tanácsrendelet hatálya a tanács illetékességi területére terjed ki.

2.6. AZ ALKOTMÁNYOSSÁG BIZTOSÍTÉKAI

Nem szorul bizonyításra, hogy a jogalkotás alkotmányosságának biztosítása elsőrendű társadalmi érdek. Az alkotmányosság érvényesülése azonban szélesebb körben is folyamatos ellenőrzést igényel, ezért az alábbiakban a norma-kontroll és az alkotmányossági felügyelet egyéb területeit egyaránt vizsgálni fogjuk.

Történelmi tapasztalatok igazolják, hogy az alkotmány érvényesülésének ellenőrzésére az állami mechanizmus szokványos hierarchiájába nem tartozó önálló szervekre is szükség van, amelyek független szervként, kizárólagosan az alkotmány és az alkotmányos jogok védelmét látják el. Az

alkotmányosság tiszteletben tartására egyébként minden egyes állami szerv eleve kötelezett. A szervezet normális funkcionálása esetén elvben minden alkotmányértés napvilágot lát és orvoslást nyer. A szervezetben azonban diszfunkciók léphetnek fel, a politika is tévedhet a távoli célok és a közvetlen feladatok megítélésében vagy az eszközök megválasztásában. Ezek a jelenségek hibás jogi normák megalkotásához vezethetnek.

Az alkotmányértés megelőzésének vagy megszüntetésének a szándéka vezetett arra a gondolatra, hogy a hatalmi ágak hármasságán kívül elhelyezkedő szervet állítsanak fel az alkotmányosság biztosítására. Egy ilyen külön szerv alkotmánybírósként, vagy legfelsőbb képviseleti szerv speciális bizottságként, esetleg önálló ellenőrző szervként jön létre.

Elvi alapon utasítja el az alkotmánybíráskodás gondolatát a francia fel fogás, amely nem tartja összeegyeztethetőnek a népszuverenitás eszméjével a törvényhozás aktusai feletti alkotmányossági ellenőrzést. A francia alkotmánybiztosítékok sorában a napóleoni törvényhozás által létrehozott *államtanács* jutott különösen nagy szerephez. Az 1958. évi alkotmány alkotmánytanács felállítását írta elő, majd 1973-ban bevezették az ombudsman (mediátor) intézményét is.

Az alkotmánybíráskodás az USA-ban alakult ki, a híres Marbury v. Madison ügyben, amelyben a Legfelső Bíróság az alkotmányosság kérdésében illetékesnek nyilvánította magát.

A legfelsőbb Bíróság döntése (1803) a viták keresztűzébe került, és 16 éven keresztül nem is fordult elő újabb hasonló döntés. A polgárháborút követően a Legfelső Bíróság mégis kialakította a maga alkotmányvédő funkcióját.

A múlt században a konstitucionalizmus jegyében Németország számos kisállamában bírósági formában működő alkotmányossági felügyeletet létesítettek. Az 1919. évi weimari köztársasági alkotmány ennek tapasztalatai alapján alkotmánybíróskodást hozott létre.

Ausztria a köztársasági alkotmányban hasonlóképpen alkotmánybíróskodás felállítását rendelte el.

A második világháborút követően Európa-szerte felélénkült a törekvés az alkotmánybiztosítékok megteremtésére. Ezt a folyamatot sokan az amerikai alkotmányossági eszmék térhódításaként tüntették fel, pedig sokkal inkább az egyes országok saját történelmi tapasztalatai indokolták a különleges biztosítékok megteremtését.

A szocialista államtudományok hosszú ideig elutasítóan fogadták az alkotmánybíráskodás gondolatát. A konkrét elemzés helyett a népszuverenitás csorbíthatatlanságára hivatkozással zárták le a kérdést.

A francia állásponthoz képest ez az elutasítás azért volt indokolatlan, mert az alkotmányvédelem más formái sem honosodtak meg. Csak most, a

szovjethatalom történelmének pontosabb feltárása során derül fény arra, hogy milyen okokból számúzték a szovjet államépítésből az 1924-ben felvett alkotmányossági felügyeletet. 1936-ig ugyanis a Szovjetunió Legfelső Bírósága hatáskörébe tartozott a normakontroll, a jogszabályok alkotmány-szerűségének ellenőrzése. Törvénysértő norma észlelése esetén a Legfelső Bíróság a Szovjetek Központi Végrehajtó Bizottságának tett előterjesztést a kifogásolt norma megsemmisítésére.

Az európai alkotmányokban kétféle megoldást találunk az alkotmányvédelem szervezeti formájára:

a) az alkotmányossági ellenőrzést az e feladatra szervezett bíróság, illetőleg külön testület látja el,

b) valamelyik magas szintű igazságszolgáltatási szerv vagy államtanács feladata az alkotmányosság elbírálása.

Alkotmánybíróság működik Ausztriában (1920), a Német Szövetségi Köztársaságban (1951), Olaszországban (1955), Jugoszláviában (1963), Portugáliában és Törökországban (1976), Spanyolországban (1980), Lengyelországban (1985). Alkotmányossági ellenőrzést kifejtő bírói fórum Svájcban a Szövetségi Bíróság, Belgiumban az Egyeztető Bíróság (1983), Lichtensteinben az Állambíróság. Az alkotmánybíróság szerepe messze túlmutat az alkotmánytechnikai funkciókon, biztosítja a hatalmi ágak szétválasztása és egyensúlya érdekében kialakított alkotmányos hatáskörök betartását, védelmezi a demokratikus értékeket, az emberi jogokat és a demokratikus intézményeket.

A francia Alkotmánytanács (1959) az előzetes normakontrollt gyakorolja. Az alkotmánybíróságok túlnyomórészt ugyancsak jogosultak a törvényjavaslatok felülvizsgálatára. Az alkotmánybíráskodásnak azonban az az igazi tartalma, hogy a bírósági döntés minden jogi konzekvenciáját érvényesítve léphetnek fel az utólagos normakontroll gyakorlása során az alkotmánnyal össze nem egyeztethető jogszabályokkal szemben. A polgári alkotmánybíróságok legtöbb esetben a törvény és az azonos erejű norma alkotmányosságának felülvizsgálatát látják el.

A szocialista megítélésben kulcskérdés volt a törvényhozó szerv korlátozásának kizárása. A legfelső képviselői szerv döntéseit is felülvizsgáló alkotmánybíróságot a jugoszláv- és lengyel törvényhozás létesített. Az alkotmánybíróság döntéseinek korlátozott a joghatása a megalkotott törvényre. Mind a lengyel, mind a jugoszláv megoldás bizonyítja, hogy elkerülhető a népszuverenitás korlátozása, mert meghagyja a kifogásolt törvény fölötti döntés jogát a törvényhozás hatáskörében.

1972-ben az alkotmánymódosításkor nálunk is felmerült az alkotmánybíráskodás gondolata. A törvényalkotás azonban arra szorítkozott, hogy a

NET hatáskörét kiterjesztette az alkotmányosság betartásának felügyeletére.

Az 1980-as évek kezdetén egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a törvényalkotás nem az alkotmánynak megfelelően funkcionál. 1982-ben az Országgyűlés határozatot fogadott el a törvényalkotási munkáról, ebben sürgette az alkotmányban is meghatározott tárgykörökben a törvényi szintű jogalkotást, ennek ellenére az 1980–85. évi törvényhozási ciklusban az előzőekhez képest csökkent a megalkotott törvények száma, és az Országgyűlés döntése ellenére több ízben is törvényt módosítottak törvényerejű rendlettel. (Ezek közül is csak egy esetben kérték ki az országgyűlési állandó bizottság véleményét.) Szembetűnő, hogy pl. 1982-ben, az országgyűlési határozat évében mindössze két törvényt hoztak (a zárszámadási tv.-t és az 1983. évi költségvetési törvényt). Ugyanakkor 44 tvr. született. Közülük 5 törvényt módosított, 6 pedig valamely kérdés eredeti szabályozását végezte el, ami inkább törvénybe tartozott volna.

1983-ban politikai döntés született arról, hogy az alkotmány érvényesülésének ellenőrzésére kizárólag a parlamentnek felelős szervet kell felállítani. Ez a megoldás tulajdonképpen a szocialista országok nagyobb részében érvényesülő formához esik közel. Az 1965-ös román alkotmány és az 1968-as NDK alkotmány a parlament bizottságaként hozta létre az alkotmányosság ellenőrzésének szervét. A román alkotmányjogi bizottság tagjait a képviselők közül kell megválasztani és a bizottságot szakemberekkel kell kiegészíteni. Az alkotmányjogi bizottság a törvény-előkészítés utolsó fázisában vizsgálja meg a törvénytervezeteket az alkotmány szempontjából. Az NDK népi kamarájának alkotmányjogi bizottsága, amely a képviselők mellett a Legfelső Bíróság 3 tagjából és 3 további államjogászból áll, a népi kamara tagjai 1/3-ának kérésére a már hatályba lépett törvények alkotmányosságát vizsgálja. Az alkotmányosság ellenőrzésére a törvény-előkészítés szakaszában is jogosult.

Az alkotmány módosításáról szóló 1983: II. tv. Alkotmányjogi Tanács felállítását rendelte el. A Tanács szervezetét és hatáskörét az 1984: I. tv. állapította meg, eljárási szabályait pedig az Országgyűlés ügyrendje tartalmazza.

Az Alkotmányjogi Tanács az alkotmánnyal ellentétes jogszabály kibocsátóját határidő megjelölésével felhívhatja az alkotmányellenesség megszüntetésére. *Joga van* – az Országgyűlés és a NET által alkotott jogszabály, illetőleg a Legfelső Bíróság irányelve és elvi döntése kivételével – *az alkotmánysértő jogszabályt felfüggeszteni*. Ha a Tanács eljárása eredménytelen maradna, indítványával a jogalkotó szerv felettes szervéhez fordulhat, végső soron az Országgyűlésnek tehet javaslatot. Ha a Tanács az Országgyűlés

vagy a NET által alkotott jogszabályt tartja alkotmányellenesnek, határozatát intézkedést kérve az Országgyűlés elnökének küldi meg.

Az Alkotmányjogi Tanács működése nem volt elég eredményes, ezért az alkotmányreform keretében, a hatékony alkotmányvédelem érdekében az *alkotmánybíróság felállításáról* pozitív döntés született. Az Országgyűlés 1989. január 10-én az 1989: I. tv.-vel kiegészítette az alkotmányt az alkotmánybíróságról szóló rendelkezésekkel, (1989: I. tv. 32/A. §). Eszerint az alkotmánybíróság ellenőrzi a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát. Az alkotmánysértő jogszabályokat megsemmisíti, kivéve a törvényt, amelynek végrehajtását felfüggeszti. Az alkotmánybíróság elnökét és tagjait az Országgyűlés választja meg.

Az alkotmánybíróság szervezetéről és hatásköréről külön törvényben kell rendelkezni. E törvény előkészítése megkezdődött. A tervezet szerint az alkotmánybíróság az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök kezdeményezésére előzetes normakontrollt is gyakorolna, továbbá az említettek megkeresése esetén állást foglalna a kihirdetésre váró törvény alkotmányosságáról. Az így megtámadott törvény, vagy a már kihirdetett, de az alkotmánybíróság által felfüggesztett törvény változatlanul történő fenntartásáról, tehát az alkotmánysértő jelleg elutasításáról az Országgyűlés következő ülésén csak minősített többséggel dönthetne. A hazai megoldás tehát hasonló a jugoszláv és a lengyel szabályozáshoz, mert a népszuverenitás letéteményesét, a legfelső képviseleti szerv döntéseit az alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálata alá rendeli ugyan, de nem biztosít számára végleges döntést az ügyben. Ezzel az alkotmánybíróság jogköre a törvények felülvizsgálatában az állampolgári korlátozott vétőjoghöz hasonlítható, mindenképpen ellensúly a parlament korlátlan törvényhozó hatalmával szemben.

Az alkotmány koncepciója szerint az alkotmánybíróság döntene a politikai pártok regisztrálásáról és alkotmányellenes működésük esetén feloszlásukról. Hatáskörébe tartozna a hiteles alkotmányértelmezés, a köztársasági elnök elleni büntetőeljárásban való közreműködés, a választások és a népszavazás felügyelete, továbbá döntés a kormányzati szervek közötti hatásköri vitákban. Végül nagyon jelentős, az Alkotmányjogi Tanács hatáskörét messze meghaladó új szabályozás az lenne, ha az alkotmánybírósági eljárás az állampolgári jogok védelmére is kiterjedne. Az állampolgárok alkotmányos jogaik sérelme esetén a rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele után panasszal fordulhatnak az alkotmánybírósághoz. Még e korlátozás mellett is számolni kellene a panaszok magas számával, amit részben csökkenthetne az *állampolgári jogok szóvivőjének* az új alkotmányban történő intézményesítése (ombudsman).

A szakirodalom mostohán kezeli az *ombudsman* intézményét, jöllehet az

állampolgárok alkotmányos jogainak védelme terén igen hatékony intézménynek bizonyult számos országban. Az ombudsman a parlament megbízottja, aki felügyeletet gyakorol az államigazgatási és bírósági jogalkalmazás alkotmányossága fölött és évenként jelentést tesz a parlamentnek. A skandináv államokban kialakult intézmény valóságos karriert ért el, 1967-ben Angliában, 1973-ban Franciaországban, 1981-ben Ausztriában, 1987-ben Lengyelországban vezették be.

Feladatai alig térnek el az ügyészség törvényességi felügyeleti funkcióitól, mégis az a lényeges különbség, hogy az ombudsman az *állampolgári jogok szóvivője*, míg a mi ügyészségeinket az államhatalom törvényességének igazolására alkalmazták elsősorban, és ezen az sem változtatott, hogy az 1972. V. törvény bevezetőjébe már bekerült az állampolgári jogok védelmének funkciója. A parlamenti meghatalmazott (vagy állampolgári szóvivő) funkciójának bevezetése szükségessé tenné az ügyészi funkciókkal történő egyeztetést.

Az alábbiakban áttekintjük azokat a további garanciákat, amelyek a jogalkotás törvényességét szolgálják. A szervezeti alá-fölrendeltségben érvényesülő felügyeleti eszközök előtt meg kell említenünk a *kihirdetési kötelezettség* megtartását. További alaki kellék, hogy a jogszabályt a jogalkotó szerv működési szabályainak megfelelő eljárás keretében hozzák (testületi szerv esetében ülésben, többségi határozattal).

A *hierarchikus felügyelet* olyan mechanizmus, amely minden jogszabályra kiterjed, tehát biztosítania kellene a magasabb jogszabállyal ellentétes normák kijavítását. Ennek a funkciónak az érvényesülését korlátozzák szubjektív tényezők (a törvénysértés felismerésének a hiánya), az érdekek összefonódása (pl. ágazati érdekek előtérbe helyezése). Ennél a felügyeletnél sokszor hiányzik az egyéni felelősség (testületi szerv jogosítványainál az egyéni kezdeményezés kötelezettsége elmosódik).

A hierarchikus felügyelet körében két esetben találkozunk előterjesztési kötelezettséggel: a NET köteles a tvr.-et az Országgyűlésnek tudomásulvétel végett bemutatni és a tanács köteles a tanácsi rendeletet kihirdetés előtt a felettes vb-hez (Minisztertanács) felterjeszteni.

Az *Országgyűlés* saját aktusai alkotmányosságát maga bírálja el. Az Alkotmányjogi Tanács a törvény vagy az országgyűlési normatív határozat alkotmányosságának felülvizsgálatát kezdeményezheti. Az Országgyűlés azonban jogállásánál fogva az egész állami szervezet felett felügyeletet gyakorol és őrökdi az alkotmány megtartásán. Megsemmisíti az állami szervek alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezéseit (Alk. 19. § [3] bek. 1.).

A NET nevesített hatásköre az alkotmányosság ellenőrzése. E jogkörében minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézke-

dést, amely az alkotmányba ütközik, megsemmisít, illetve megváltoztat (Alk. 30. § [2] bek.).

A Minisztertanács az államigazgatási szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisít, ill. megváltoztat, amely törvénybe ütközik, vagy sérti a társadalom érdekeit (Alk. 35. § [3] bek.).

A felettes vb. (Minisztertanács) megsemmisítheti az alsóbbszintű tanácsok törvénysértő rendeleteit, határozatait.

A hierarchián kívüli *törvényességi felügyeletet az ügyészség* gyakorolja. A helyi és területi tanácsok törvénysértő normatíváit és egyéb aktusait a helyi ügyészség vezetője óvással megtámadhatja. A legfőbb ügyész óvási joga a minisztertanács alá rendelt minden államigazgatási szerv normatív vagy egyedi aktusára kiterjed. A legfőbb ügyész ezen túlmenően is közreműködik a törvényesség érvényesülésében, mert tanácskozási joggal vesz részt a kormány, az Alkotmányjogi Tanács, a NET és az Országgyűlés ülésein.

Bővebb elemzés helyett ismét hangsúlyozzuk, hogy a szervezet mindenre kiterjedő felügyeleti jogához képest hatékonyabb törvényességi garancia lenne a jogforrási rendszerben *a törvény dominanciájának biztosítása* és az alacsonyabb szintű jogi normákkal való *túlszabályozás megszüntetése*.

AJÁNLOTT IRODALOM

- Jog és törvényesség. (Szerkesztő: *Petrik Ferenc.*) *Kozgazdasági és Jogi Könyvkiadó* 1985. 421. old.
- Peschka Vilmos*: A jogszabályok elmélete. Akadémiai Kiadó 1979. 231. old.
- Sajó András*: Társadalmi szabályozottság és jogi szabályozás. Akadémiai Kiadó 1978. 152. old.
- Jutasi György*: Az Alkotmányjogi Tanács tevékenységének néhány elvi problémája. *ÁI* 1985. 6. 520–535. old.
- Kulcsár Kálmán*: A politika és a jogalkotás Közép-Európában. Kísérlet a magyar tapasztalatok elemzésére. *Magyar Tudomány* 1983. 2. 84–98. old.
- Kukorelli István*: Az állampolgári alapjogok jelentősége a jogalkotásban. *ÁI* 1984. 4. 289–299. old.
- Madarász Tibor*: A jogalkotásunk néhány problémájáról. *JK.* 1987. 2. sz. 119. old.
- Mónus Lajos*: A démon sugallata. (Gondolatok a túlszabályozásról.). *ÁI* 1982. 8. 709–719. old.; uo. Jogunk változásai. *ÁI* 1983. 7. 603–611. old.
- Pokol Béla*: A törvény-előkészítés mechanizmusa (a szocialista és a fejlett tőkés országokban). *Gazdaság és Jogtudomány*, 1981. 1–2. sz.
- Schmidt Péter*: A magyar jogforrási rendszer alkotmányjogi problémái. Szocializmus és államiság. Kossuth Könyvkiadó 1984. 117–148. old.
- Takács Imre*: Az alkotmánybíráskodásról. *ÁI* 1988. 8. sz. 711–719. old.

A szuverenitás

3.1. A SZUVERENITÁS ESZMETÖRTÉNETE

A szuverenitás gondolata először a késői középkorban jelentkezett, majd – a történelem során – a gazdasági-társadalmi viszonyok változásával maga is jelentősen átalakult. A szuverenitás mibenléte évszázadokon át foglalkoztatta a jogfilozófusokat.

A szuverenitás eszmetörténete igen gazdag. Itt csak a legfontosabb fejeteit ismertetjük:

J. Bodin francia jogfilozófus (XVI. század) szuverenitáson a fejedelem által gyakorolt teljhatalmat értette. Szerinte a szuverenitás letéteményese és hordozója a monarcha, a fejedelem. Ő gyakorolja a polgárok és az alattvalók feletti és a törvények által nem korlátozott hatalom teljességét. Szerinte a szuverenitás hordozója: egyetlen személy – a korlátlan hatalommal rendelkező fejedelem.

Hasonló véleményt vallott az *angol Thomas Hobbes* (XVII. század) jogfilozófus és közíró is. „Az egy és oszthatatlan szuverenitás megtestesítője – írja – az államfő.” Mindenki az ő alattvalója és az alattvalók kötelessége a szuverén uralkodó által kibocsátott törvények megtartása.

Ám nála már egy – a polgári átalakulás előfutáraként is értékelhető – kitételrel találkozhatunk. Ugyanis Hobbes szerint az alattvaló mindaddig köteles megtartani a szuverén uralkodó törvényeit, amíg az biztosítani tudja a békét, a polgárok jólétét, biztonságát. Nála már a szuverén hatalom céljával és e célból folyó korlátozottságával is találkozhatunk.

John Locke (XVII. század, Anglia) már egy új teóriát dolgoz ki, amely a polgári alkotmányosság gondolatát fejezi ki. Szuverenitáselméletének lényege, hogy a királyi hatalom korlátozottsága miatt a szuverenitás hordozója a *parlament* és nem a király. Azzal a kompromisszumos útra jellemző kitételrel, hogy a parlament a király közreműködésével gyakorolja a szuve-

renitást. Ez egyfajta egyensúlyállapotot fejez ki, amely az angol államfejlődés hosszú útjának egyik fontos állomásaként jelölhető.

A „király a parlamentben” elv később túlhaladottá vált ugyan, ám Locke elméletének egy fontos eleme tovább élt. Az elmélet lényege a szuverenitás gyakorlásának megosztottsága. Locke is, mint korának többi jogfilozófusa megkülönböztette egymástól a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat, valamint az ún. föderatív hatalmat – amin a külpolitikát értette. A társadalmi erők megosztottsága jelentős hatást gyakorolt magára az államhatalomra, amelyben szintén kialakult a munka és a jogkör megosztása. A társadalmon belül küzdő erők kétségkívül hatást gyakoroltak a szuverenitásra, és ezt Locke jól érzékelve tudományosan is megalapozta.

Új szuverenitástant hirdetett a francia *Montesquieu* (XVIII. század), aki a hatalommegosztás elméletének klasszikusaként vonult be a történelembe. Tanának lényege, hogy az abszolutizmussal, a hatalom egy kézben való összpontosítottságával szembeni védekezés egyetlen lehetőségét a szuverenitás megosztásában látta. A törvényhozási hatalmat a parlament gyakorolja, amelyben a legkülönbözőbb társadalmi rétegek vannak jelen. A végrehajtás és az ezzel kapcsolatos szuverén jogok a királyt illetik. A bírói hatalom gyakorlását pedig – egy – a két előző szervtől független szerv – a bíróság – végzi. Talán *Montesquieu* elméletének hatása érezhető leginkább napjaink alkotmányaiban.

A szuverenitás-fogalom kidolgozói között jelentős helyet foglal el *J. J. Rousseau* (Franciaország, XVIII. század), aki szakított a monarchia gondolatával, és elutasított mindenfajta kompromisszumot a szuverenitás kérdésében is. A szuverenitás egyetlen hordozójaként a népet ismerte el. Tagadta a hatalom megoszthatóságát, és csak az egységes népszuverenitást ismerte el.

A népszuverenitás gondolatával az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozatban (1776) is találkozhatunk, ahol utalás is történik e fogalomra. Ám a népszuverenitás – mint forradalmi eszme – a legkövetkezetesebben az 1789-es Deklarációban, Franciaországban fogalmazódik meg, majd pedig ez tükröződik az 1793-as francia ún. jakobinus alkotmányban is. Természetesen a népszuverenitás eszméjének gyakorlati megvalósítása a gyakorlatban késett, és ez érthető, hiszen annak következetes megvalósítása sértette volna a tényleges hatalmat kezében tartó osztályok érdekeit.

Így hát a népszuverenitás eszméje törést szenvedett és elvezetett az állampolgároknak „aktív” és „passzív” állampolgárok közötti megkülönböztetéséhez. A megkülönböztetés alapja – főszabályként – az adózásban való részvétel volt. Azt tekintették „passzív”-nak, aki nem fizet adót. Ő kívül rekedt a hatalom gyakorlásából, és a népszuverenitásnak sem válhatott részesevé.

A modern polgári jogelmélet a szuverenitás kérdésében is előrehaladt. A szuverenitást a legmagasabb szintű állami tevékenységben megtestesülő népakaratként fogja fel. A főhatalom – különösen az ún. „jóléti” államelméletben – a népakarat kifejezője, így a szuverenitás maga is az állam által gyakorolt népszuverenitás, hangsúlyozza az elmélet.

Összefoglalva: a szuverenitás megjelenésének időszakában: a szuverenitást a monarchia személyéhez, később – a burzsoá alkotmányosság gondolatával összhangban – a parlamenthez kötötték. A polgári forradalomban megjelenik a népszuverenitás gondolata, azé a szuverenitását, amelynek a gyakorlása a jóléti államra hárul. A szuverenitásfelfogás szoros kapcsolatban áll a társadalom mozgástörvényeivel. Mindez azonban nem zárja ki a szuverenitás létének viszonylagos függetlenségét, legalábbis annyiban nem, hogy a jogi értelemben vett szuverenitás – mindig és mindenhol – állami kategória, az állam sajátossága, az államhatalom gyakorlásától elválaszthatatlan. Ez a szocialista államra is teljes mértékben vonatkozik.

3.2. A SZUVERENITÁS FOGALMA, AZ ÁLLAMI SZUVERENITÁS

a) A szuverenitás fogalma köznapí értelemben

A szuverenitás fogalma, annak társadalmi-politikai-hatalmi összefüggései miatt többféle értelemben használatos. *Köznapi* értelemben ezzel a fogalommal jelezzük az ember (vagy az embercsoportok) akaratformálási szabadságát, a felkínált vagy adott alternatívák közötti szabad választást. Ugyancsak köznapi értelemben beszélünk az intézmények (pl. a tanácsok), a szervezetek (pl. a vállalatok), a társadalmi és tömegszervezetek (pl. a Hazafias Népfront) szuverenitásáról, és ekkor azt jelezzük, hogy a szóban forgó szervezet, intézmény a hatáskörébe utalt kérdésekben – külső beavatkozás nélkül – önállóan dönthet. A köznapi értelemben vett szuverenitás jelentős szerepet tölt be mind az emberek, mind pedig a szervezetek életében, hiszen ez biztosítja döntéseik szabadságát, ami egyidejűleg a külső erők beavatkozásának tilalmát is jelenti. Mivel az emberek államilag szervezett társadalomban élnek, és ebben működnek a szervezetek, az intézmények stb. is, a köznapi értelemben vett szuverenitás elé az állam által hozott jogszabályi keretek bizonyos korlátokat állíthatnak. Pl: az *ember* szuverén akarat-elhatározásának realizálásaként – emberi jogánál fogva – külföldre utazhat. Ám ehhez olyan okmányra van szüksége, amelyet az állam erre felhatalmazott szerve bocsát ki, illetőleg köteles részére kibocsátani; vagy – másik példa gyanánt – a *vállalat* szuverén módon maga határozza

meg egy új termék kikísérletezését. Ám ennek forgalmazása esetenként engedélyezési eljáráshoz kötött (gondoljunk pl. az új gyógyszerekre stb.). Így hát a köznapi értelemben vett szuverenitást – bár az igen jelentős szuverenitásfogalom – mibenlétének tisztázása érdekében ki kell emelnünk e fogalom köznapi értelmezésének világából és egyértelműen le kell szögeznünk, hogy a modern – elsősorban pedig a szocialista alkotmányjogban az *elsődleges és ezért meghatározó a korlátlan és a korlátozhatatlan népszuverenitás, azaz a népfelség elve*. Ez azt jelenti, hogy minden hatalom kizárólagos forrása és birtokosa a nép, amely a hatalmat részben közvetlenül, részben az államszervezet útján gyakorolja. Erre vezethető vissza a két fogalom: a közvetlen és a közvetett demokrácia fogalma. *A közvetlen demokrácia* a nép által közvetlenül gyakorolt hatalmi jogosítványokat jelenti. Ezek a jogosítványok különböző formában testesülnek meg. Ilyen pl. a népszavazás, a népi kezdeményezés, a kollektív kezdeményezés, a panaszjog, a társadalmi vita stb. *A közvetett demokrácia* a népszuverenitás kifejeződéseként alapot és keretet ad a népképviselői szervek megalakulásához és funkcionálásához. A népszuverenitást tehát a nép a maga államszervezete útján is gyakorolja. A népszuverenitás további elemeire – a későbbiek során – még visszatérünk és azokat bővebben kifejtjük. A következőkben részletesen a népfelség elvét jogi formában kifejező *állami szuverenitást* elemezzük.

b) Az állami szuverenitás

Az állami szuverenitás tartalma két alapelemből tevődik össze:

- az ország egész területére, a jogi és a nem jogi értelemben vett egész lakosságra kiterjedő *főhatalom* és
- az állam *külső függetlensége*.

Az első *belső*, a másodikat *külső* szuverenitásnak nevezzük. A szuverenitás tartalma egységes, mivel nem lehet független az az állam és így nem rendelkezhet külső szuverenitással sem, amely saját területén nem rendelkezik teljhatalommal és az az állam sem, amely jogilag más hatalmaktól függ, így az sehol, még a saját területén sem tekinthető a hatalom birtokosának.

A két alapelem elhatárolására mégis szükség van. Ezt több tényező is indokolja. Mindenekelőtt a jogági hovatartozásuk. *A belső szuverenitás az államjog, a külső a nemzetközi jog* tárgya.

Az alábbiakban elsősorban a belső és elsődlegesen az államjogi szuverenitásról lesz szó, mivel azonban a szuverenitás tartalmának két eleme egységes, az elemzés nem végezhető el nemzetközi jogi utalások nélkül.

A belső szuverenitás tartalmának három alapeleme van.

- a) a főhatalom,

b) az államterület, és

c) a népesség, azaz az állam jogi értelemben vett lakossága, tehát állampolgárainak az összessége.

E háromhoz – a szuverenitás megjelenítőiként – még további elemek is kapcsolódnak:

d) az állam címere, zászlaja és himnusza formájában;

e) kapcsolódó elem még a főváros.

Ha e három alapelemből egy is hiányzik – már nem beszélhetünk szuverén államról. Hiába van pl. egy országnak területe és népessége, ha nincs főhatalma. Példa erre a volt gyarmatok országainak jogi státusza. Az országnak volt ugyan területe és népessége, ám a főhatalmat az anyaország (a kormányzó, a hadsereg főparancsnoka, a legfőbb bíró stb. útján) gyakorolta.

Megszűnt pl. a monarchiákban az állami szuverenitás, ha a szuverenitást megtestesítő „szuverén” azaz a király elveszítette országát, népét. A királyságból eredő főhatalmat a továbbiakban nem gyakorolhatta.

c) Az állami főhatalom jellemzése

Az állami szuverenitás első alapeleme: a területi felségjogként is felfogható *főhatalom*, ami azt jelenti, hogy az adott állam területén lévő személyek, szervek, szervezetek, intézmények stb. *az állam hatalma* alatt állnak. Ennek a következménye az, hogy minden szerv és személy az államhatalomnak engedelmisséggel tartozik. A kivételeket – amelyekről még szó lesz – is csak maga az állam határozhatja meg. Az állami főhatalomból, mint a szuverenitás alapeleméből fakad az állam felsőbbbsége, az, hogy az államban nincs és nem is lehet semmilyen államfeletti hatalom, amely az államra, annak szerveire, illetőleg az állampolgárok számára jogokat, illetőleg kötelezéseket állapíthatna meg. *Az állam a maga hatalmi felsőbbbségét a társadalom felett érvényesíti.* Ez azonban korunk stabil és fejlett jogrendszerű államaiban nem vezethet állami despotizmushoz. Az állami főhatalom gyakorlásának demokratizmusát biztosító tényezők: az államhatalom korlátjaként jelentkező elidegeníthetetlen emberi jogok, a társadalomban működő különböző politikai és érdekképviselői szervek (pártok, szakszervezetek és más társadalmi szervek).

Az állami főhatalom:

- egységes és oszthatatlan, valamint
- korlátlan és korlátozhatatlan.

Az állami főhatalom *egységének és oszthatatlanságának* legfontosabb biztosítékát maga az alkotmány rögzíti, amikor kimondja, hogy a népszuverenitásból eredő jogokat a legfelsőbb népképviselői szerv: *az Országgyűlés*

gyakorolja. Természetesen ez nem zárja ki, hanem feltételezi az állami szervek közötti ésszerű *munkamegosztást*. A munkamegosztás nem jelenti és nem is jelentheti a főhatalom megosztását, az csupán az állam sokrétű és bonyolult funkcióinak hatáskör szerinti ésszerű rendezését jelzi. Állami funkciókat látnak el a népképviselői, a végrehajtói, a bírói és az ügyész szervek. A központiak és a helyiek egyaránt. Ez a főhatalom egységét és oszthatatlanságát nem érinti, sem nálunk Magyarországon, sem a többi fejlett jogrendszerű államban. A modern államokban a főhatalom mindenütt a legfelsőbb népképviselői szervek kezében összpontosul. Még a legerőteljesebb elnöki hatalom esetében is (kivételt képez a diktatórikus állami berendezkedés, ami azonban – a történelem tanulsága szerint is – átmeneti jellegű, ezért bukása elkerülhetetlen).

Összefoglalva: az állami főhatalom egységének és oszthatatlanságának legfőbb biztosítéka *hazánkban*, hogy az állam valamennyi szerve közvetlenül vagy közvetve az Országgyűlésnek alárendelten működik, hogy a legfontosabb társadalmi viszonyokat jogilag az Országgyűlés szabályozza, és hogy ezek a jogszabályok minden más szabályozással szemben prioritást élveznek.

Az állami főhatalom korlátlanlanságát és korlátozhatatlanságát több tényező is jelzi.

Először: nincs az állam és annak legfelsőbb szerve felett olyan más „felsőbb” hatalom, amely az állam számára kötelező szabályokat írhatna elő. Természetesen ez nem jelenti és nem is jelentheti azt, hogy az állam „azt tehet, amit akar”. Az állami főhatalom korlátlanlansága és korlátozhatatlansága nem jelent önkényt. Az államnak – a főhatalom gyakorlása során – a társadalom érdekeire és a nemzetközi szabályokra egyaránt tekintettel kell lennie, és tiszteletben kell tartania az emberi jogokat.

Másodszor: az állami főhatalom korlátlanlanságát az a körülmény is jelzi, hogy az állam – korlátozás nélkül, maga határozza meg saját államszervezetét, az állami szervek rendszerét, a közöttük lévő hierarchikus viszonyokat, az állami szervek létrehozásának és megszűnésének módját és az állami élet többi alapkérdését. Az állam határozza meg, hogy lakosai közül kik nyerik el az állampolgárságot, meghatározza az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit és azok érvényre juttatásának jogi biztosítékait.

A legfelsőbb népképviselői szerv hatáskörének teljességében kifejeződő főhatalom korlátlanlansága és korlátozhatatlansága nem jelenti a hatáskörök megosztásának tagadását. Minden állami szerv jogosult és köteles a jogi normákban rögzített és részére kijelölt hatáskörök gyakorlására. A hatásköröknek az állami szervek közötti felosztása semmiképpen nem fogható fel a főhatalom korlátjaként, annál kevésbé sem, mivel a hatáskörök rendezettsége a főhatalom gyakorlásában megtestesülő szuverenitás érvényreju-

tásának egyik fontos biztosítója. Csakúgy mint *a hatáskörök épségben tartásának elve* amely a magyar jogrendszer egyik rendező elve. Természetesen a hatáskörök rendezettsége nem megváltoztathatatlan. Nem egyszer és mindenkorra adott. A szuverenitás letéteményese: az Országgyűlés bármikor (az eljárási szabályok megtartása mellett) megváltoztathatja, módosíthatja az ország alkotmányát, illetőleg újat alkothat. Bármikor átrendezheti a hatásköröket, új állami szerveket hozhat létre és régieket szüntethet meg. Mindez az állami főhatalom korlátlanágát és korlátozhatatlanságát jelzi, a már említett feltételek megtartása mellett.

Az állami főhatalom az állam legfelsőbb népképviselői szervének (vagy szerveinek) kezében koncentrált, kikényszeríthető hatalom, amely az államon belül (és esetenként azon kívül) minden személyre és szervezetre kiterjed, és amely az állam belső jogrendjét, az állami szervek rendszerét és azok közötti hatáskörök felosztását is meghatározza. *Az állami szuverenitás legfontosabb összetevője az egységes, oszthatatlan, korlátlan és korlátozhatatlan főhatalom, amely nélkül állam nem létezhet.*

d) Az államterület

Az állam létének és szuverenitásának másik összetevője az *államterület*, amelyen azt a térséget értjük, amelyen az állam felségjoga (impériuma) megvalósul. Az államterület az állami szuverenitás szerves része, az állam létének természetes feltétele, amely nélkül állam nem létezhet. Előfordulhat, igaz kivételesen és általában átmeneti jelleggel, hogy az állam főhatalmát megtestesítő szervek (pl. az államfő és a hivatalosan létrehozott kormány) idegen állam területén működik. Ilyen helyzet áll elő pl. olyankor, amikor az adott állam területe külföldi megszállás alá kerül. Ilyen helyzetben volt az első világháború idején pl. Belgium és Szerbia, a második világháború idején pl. Etiópia, Hollandia és Norvégia. Ám az ilyen ún. „emigrációs” kormányok államuk területén tényleges hatalmat nem gyakorolnak, létük elsősorban demonstratív jellegű és a jövőre vonatkozó rendezés irányába hat.

Az államterület jogi kategória. Mind az állam- mind pedig a nemzetközi jogtudományban hosszú ideig uralkodó nézet szerint az államterület a hatalomnak csupán *tárgya* lehet. Vajon helyes-e ez a nézet?

A kérdésre adandó helyes válasz a történelem oldaláról közelíthető meg. Az államterületnek (csakúgy, mint az azon élő személyeknek) a hatalom tárgyakénti felfogása a feudális földtulajdonban gyökerezik. A feudalizmusban minden hatalomnak, így a közhatalomnak is a földtulajdon volt az alapja. A domínium megszerzése az impérium megszerzését is közvetlenül maga után vonta. A feudális patrimoniális jog az államterületet eldologia-

sította, a földterületre és a földre vonatkozó tulajdon egybeesése miatt a földre vonatkozó jogi normákat elközjogiasította.

A feudalizmus és a patrimoniális állam lekerült a történelem színteréről. Az államterületet azonban még hosszú ideig az állam eldologiasított *tárgyaként* fogták fel. Igaz, a területet már nem domíniumként kezelték, mint a patrimoniális államban, hanem azt *domínium publicum*-ként, azaz az államnak közjogi értelemben vett tárgyaként fogták fel. Az államterület fogalma azonban mindaddig, ameddig az uralkodó jogfelfogás azt az állam *tárgyaként* kezelte, megmaradt a civiljog kereteiben. Ez szükségszerű volt már azért is, hogy a civiljogi ügyletekként létrejött telekvásárlásokat, valamint a területszerzés egyéb módozatait közjogilag legalizálják.

A XIX. sz. második felére már elvált egymástól a föld feletti tulajdonjog és a területi felségjog. Így az államterületnek az állam eldologiasodott tárgyakénti felfogása is túlhaladottá vált. Az ekkor kialakult jogfelfogás szerint az államterület az a terület, amelyre *az állam főhatalma kiterjed*.

A XX. században uralkodó jogfelfogás szerint az államterület: az állami főhatalomnak *egyfelől* térbeli kiterjedése, *másfelől* pedig az állam közjogi jogosítványainak *tárgya is*. Bár az államterület – mint az állam belső szuverenitásának eleme – elsősorban jogi kategória, az államterület egyben az azt benépesítő nemzet (vagy nemzetek) *természeti és földrajzi környezete is*, és mint ilyen, nagy hatást gyakorol népének életére. Annál is inkább, mivel a terület flórája és faunája, a földek, a vizek, a természeti kincsek stb. egyben termelési eszközök, tehát a társadalom anyagi létének az alapját is képezik. Ehhez még azt is hozzá kell tenni, hogy a terület *egyben történeti kategória is*, amely az őslakosság települési helyéből alakult át olyan térséggé, amely valamely etnikai, nemzeti közösség sajátjává vált. Az államterület olyan objektív valóság, amely involválja lakosságának kötődését földjéhez, lakóhelyéhez, környezetéhez. Aligha vitatható a lakosság érzelmi vonzata lakóterületéhez, az őt körülvevő környezethez. A történelmi változások miatt vagy az állam fejlődésének következményeként felmerülhetnek olyan körülmények, amelyek miatt egy terület jogi átrendeződésére sor kerülhet, hiszen területek jogi rendezésekkel megváltoztathatóak. Ilyen változtatásra sor kerülhet pl. nemzetközi egyezmények útján (egy terület az egyik állam fennhatóságából egy másik állam fennhatósága alá kerül), vagy településfejlesztés során.

Az előbbi esetben maximálisan biztosítani kell az átcsatolt területen élők nemzetiségi és egyéb jogait (erről bővebben a nemzeti szuverenitásnál).

A második esetben pedig tekintetbe kell venni, hogy a települések, a városok, a falvak, valóságos, létező egységek, az ott lakók szűkebb környezete, mikrovilága. Éppen ezért a területek megváltoztatása, az esetleges összevonások elrendelése során maximálisan tekintettel kell lenni a telepü-

lésen lakók érdekein kívül, a lakosság érzelmeire, a lakóhelyükhöz való kötődésre, a pszichológiai elemekre. Az erőszakos, megalapozatlan, a csupán „felsőbb szempontokon” alapuló változtatások kedvezőtlenek annál is inkább, mivel a hatalom és az állampolgár egymástól való elidegenedését vonhatják maguk után. A fentiekből következően: a lakosság – lakóterület kapcsolatrendszerében a nemzeti-területi-települési-lakóterületi kapcsolatok – a jogi kapcsolatokhoz viszonyítva elsődlegesek. Ezzel az állítással természetesen nem tagadjuk, hogy – helytől és időtől függően – ne lenne szükség a területek jogi átrendezésére.

Az államterület tehát – egyaránt természeti és földrajzi-lakóhelyi, valamint állami-jogi kategória, az állam főhatalma pedig magára a térségre terjed ki.

Az államterület összetevői a következők: az államterület magva a *szárazföldi terület*, a földnek az állami határok által körülvett része. A szárazföldi terület azonban nemcsak a föld felszínét, hanem az alatta fekvő részeket is jelenti egészen addig a pontig, ameddig a föld mélyébe való behatolás és birtokbavétel az adott technikai eszközökkel lehetséges.

Az állam *vízi területéhez* tartoznak a belvizek, folyók, tavak, csatornák, valamint a tenger meghatározott részei. (A vízi területek meghatározása a nemzetközi jog matériája.)

Az államterülethez tartozik a *légtér*, azaz az állam területe feletti rész, amelyen az államok szuverenitásukat vertikális irányban gyakorolják. Ma még nincs általánosan elfogadott szabály arra nézve, hogy az állam légitérének mi a felső határa. Egyesek a felső határt 60 km-re becsülik, de a mesterséges holdakkal végzett kutatások bizonyították, hogy az atmoszférához tartozó elemi részecskék 60–70 ezer m magasságban is találhatók. A légtér elméletének azon változata, amely szerint a szuverenitás a konvencionális repülőgépek csúcsmagasságánál végződik – szintén bizonytalan. *Általánosan elfogadott azonban, hogy a légtér az állam területét képezi, az állam főhatalma a légtérre is kiterjed.*

A mesterséges holdak felbocsátása nyomán vetődött fel az a kérdés, hogy az államterület a légtéren túl a világűrre is kiterjed-e vagy sem. A jogászok általában elutasítják azt a nézetet, amely a világűrt vagy meghatározott szektorát az államterülethez kívánná csatolni. A szocialista jogászok többsége arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen törekvés technikai és természettudományi okokból egyaránt irreális, de tételes jogi alapja sincs, a világűr nem vonható állami szuverenitás alá, a világűr minden állam számára nyitva áll. Az államterület az állami főhatalomnak nem csupán térbeli kiterjedése, hanem az *állam közjogi jogosítványainak tárgya* is. Ezt fejezi ki – a többi között – az is, hogy az állam saját területe felett szabadon rendelkezik. Az állam – jogszabályok útján – maga határozza meg pl. a ha-

társáv, azaz az állami határ mentén elterülő terület igazgatási jogállását, az államhatár védelmének a rendjét, a határjeleket stb. Ugyancsak az állam határozza meg azokat a feltételeket, amelyek között állampolgárai az állam területét elhagyhatják, illetőleg azokat, amelyek a külföldiek számára a be-, illetőleg a kiutazást lehetővé teszik.

A területen megvalósuló főhatalmat jelzi az a körülmény is, hogy az állam területén tartózkodó jogi és természetes személyek – állampolgárságukra tekintet nélkül – az állam hatalma alatt állnak, és kötelesek az állam jogszabályait megtartani. Ezt a jogtudomány a területi felségjog *pozitív oldalaként* jelöli. Kivételt képeznek a diplomáciai mentességet élvező személyek, illetőleg a nemzetközi szerződésekben meghatározott épületek, járművek, amelyekre saját államuk és nem a tartózkodási hely államának főhatalma terjed ki. Az ezzel összefüggő kérdések a nemzetközi jog materiáját képezik.

Az államterület, mint az állami főhatalom gyakorlásának térbeli határa az állam társadalmi berendezésétől viszonylagosan független. Maga a terület – bár ezt hosszú időn át hangsúlyozták – nem lehet „szocialista” vagy „kapitalista”.

Az államterület kiegészítő részei az állam lobogóját viselő hajók és az állam felségjelével ellátott légi járművek. Ezeket „úszó, illetőleg repülő államterületnek” nevezik.

Az állam területét – főszabályként – nemzetközi szerződések szabályozzák. A Magyar Népköztársaság jelenlegi államterületét a második világháborút Magyarország vonatkozásában lezáró párizsi békeszerződés határozza meg. A békeszerződést a nemzetgyűlés az 1947. évi XVIII. törvénnyel cikkelyezte be, és az 1947. szeptember 15-én lépett hatályba.

c) Az állam jogi értelemben vett lakosságával összefüggő kérdések elemzése az állampolgárság fogalmába tartozik.

d) Az állami szuverenitásnak alkotmányban rögzített közjogi jelei: *az állam címere és zászlaja, fővárosa és a himnusza.*

Az állam címerét, mint az állam hivatalos jelvényét közügyben és állami szerv engedélye alapján szabad csak használni.

A 7/1974. (III. 20.) MT. sz. rendelet szabályozza a Magyar Népköztársaság címere, valamint az állami felségjogra utaló egyes elnevezések és megjelölések használatának rendjét. A jogszabály értelmében a Magyar Népköztársaság címerét az államhatalom szervei, valamint az államigazgatás központi szervei, továbbá a bíróságok és az ügyészségek külön engedély nélkül használhatják. A hivatalok és az intézmények azt a felügyeletüket el látó miniszter (országos hatáskörű szerv vezetője) által meghatározott esetekben és módon használhatják. A többi állami, szövetkezeti, valamint társadalmi szerv, csak akkor kaphat engedélyt a címer használatára, ha azt

a társadalmi, illetőleg a gazdasági életben és a nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepe indokolja.

Az országos sportági szakszövetségek, valamint az országos sportküdöttségek, a válogatott csapatok és a versenyzők a MNK címerét és zászlaját a jogszabályban meghatározottak szerint használhatják. Magánszemélyek és a jogszabályban fel nem sorolt jogi személyek a Magyar Népköztársaság címerét nem használhatják.

Az állam szuverenitásának másik fontos jelképe, a Magyar Népköztársaság zászlaja, amely az *állam felségjelvénye*.

A zászló szimbolikus ereje elsősorban annak színösszeállításában jelentkezik, ezért a jogi rendezés gyakran nem is a zászlóról, hanem az állami (nemzeti) színekről beszél. Az Alkotmány 75. §-a értelmében a Magyar Népköztársaság zászlaja: piros-fehér-zöld színű.

A zászlók használatának különös jelentősége van a hajók jelzésénél, ezért ezt a kérdést az államok – a nemzetközi jog gyakorlatával összhangban – rendezik. A hajó orrán annak az államnak a zászlaját helyezik el, amelynek a felségjoga a hajóra kiterjed, míg tatján azt, amelynek a területén a hajó közlekedik.

Az állam belső szuverenitása szempontjából jelentős az *állam fővárosának kijelölése*, amely általában alkotmányos szabályozás tárgya. A főváros az állami élet centruma: itt helyezkednek el az állam központi szervei, itt működik a diplomáciai testület. A főváros közjogi jelentőségére utal pl. az a tényező, hogy külön szerepel az állami költségvetésben, hogy kiemelt jogi státussal rendelkezik. A főváros: főszabályként az állam legnagyobb városa. Vannak azonban kivételek. Pl. az USA fővárosa Washington, és nem New-York. Svájcé Bern és nem Genf vagy Zürich. Az NSZK-é a második világháború utáni rendezés következtében Bonn.

A Magyar Népköztársaság fővárosa az alkotmány 76 §-a szerint: *Budapest*. Budapest országunk állami, gazdasági és kulturális életének centruma, 22 kerületre tagozódik.

A Magyar Népköztársaság *himnusza* művészi erejénél fogva igen alkalmas eszköz az állami együvértartozás, a hazafias érzelmek kifejezésére. Ezért nőtt össze a himnusz általában igen szorosan az állam ünnepélyes megnyilvánulásaival.

A Magyar Népköztársaság himnuszának dallamát Erkel Ferenc szerezte, szövegét pedig Kölcsey Ferenc írta. Himnuszunk szövege és dallama egyaránt a reformkorszak eszmekörében született és a függetlenségéért harcoló magyar nép haladó hagyományainak egyik becses művészeti emléke.

Az állami szuverenitás elengedhetetlen eleme: *a lakosság*. Az állam lakossága két nagy csoportba osztható, Az állam tényleges és az állam jogi

értelemben vett lakosságára. Az állam tényleges lakossága: azoknak a személyeknek az összessége, amely egy adott időpontban az állam területén tartózkodik. A tényleges lakossághoz tartoznak: az állampolgárok, a külföldiek, a hontalanok és a kétes állampolgárságú személyek. Az államjogi értelemben vett lakosság: az állam állampolgárainak összessége, a tartózkodási helytől függetlenül.

Az állampolgárság közvetlen kontextusban áll az állami szuverenitással, mivel az állami szuverenitás minden jegye kizárólag az állampolgárookra terjed ki.

Az állampolgárság megszerzésének, megszűnésének és az állampolgársági ügyekben eljáró szervek tevékenységének kérdését az állampolgársági törvény, azaz 1957. évi V. törvény, valamint nemzetközi szerződések szabályozzák.

Az állam külső szuverenitása – az államterület és az állami főhatalom sértetlensége – amely minden idegen államhatalomnak az államterületről és a főhatalom gyakorlásából való teljes kizárásából áll.

Idegen állam nem szólhat bele egy másik állam ügyeinek vitelébe, nem hatolhat be másik állam területére. A jog azonban itt is ismer nemzetközi szerződésen alapuló kivételt. Ez az ún. *állami szolgálat*, ami azt jelenti, hogy az állam beleegyezése, esetleg kérése alapján más hatalom fegyveres erői, vagy más állam támaszpontjai jelen vannak az állam területén. Ez esetben az idegen állam jelenléte potenciális lehetőséget jelent egy esetleges beavatkozásra, így ebben az értelemben a külső szuverenitás a nemzetközi jogi szerződésen alapuló korlátként jelentkezik.

3.3. A NEMZETI SZUVERENITÁS

a) A nemzeti szuverenitás fogalma

A nemzeti szuverenitás – a szuverenitásfogalom és annak összetevői alapján – azt jelenthetné, hogy egy adott államban a legfelsőbb hatalom mind bel-, mind külpolitikai vonatkozásban a nemzetet és nem az államot illetné meg. Ez azonban így nem pontos, hiszen mint láttuk, a legfőbb politikai-jogi hatalom: a főhatalom és a felségjog: jogi-állami kategória, ezért az csak az államra vonatkoztatható, csak az államot jellemzi.

Azt jelenti-e ez, hogy a nemzeti szuverenitásfogalmat az állam és a jogtudományból és a köznapi használatból egyaránt ki kellene iktatnunk? Semmiképpen sem.

A nemzeti szuverenitás a *nemzetek önrendelkezési jogában* olt testet. A

nemzetek önrendelkezési joga pedig azt jelenti; hogy minden népnek, nemzetnek szuverén joga, hogy szabadon, külső beavatkozás nélkül döntsön politikai státusáról, az államiság gyakorlásának formájáról, és gazdasági-társadalmi-kulturális fejlődésének alakításáról. Ez a nemzeti szuverenitás fogalmának lényege.

b) A nemzeti szuverenitás eszméjének kialakulása és fejlődése

A nemzeti szuverenitás a kiváltságokon alapuló feudális abszolutizmus elleni harcban keletkezett. A polgári forradalmakban és ezt követően az a felfogás vált általánossá, hogy a nemzeti szuverenitás a nemzet önrendelkezési jogában ölt testet. Az önrendelkezés fogalmát rendkívüli módon kiszélesítették. Azon nemcsak azt értették, hogy minden nemzet elidegeníthetetlen joga saját életének legfontosabb kérdéseiben való döntés, hanem azt is, hogy a nemzet maga határozhatja meg, hogy az általa lakott *egész terület egyben az állam felségterülete legyen*, és hogy maga határozhatja meg azt is, hogy mi lesz ennek az államnak a berendezkedése. A nemzeti szuverenitásnak ilyenfajta felfogását az indokolta, hogy ezekben az időkben, sőt még később is, a XIX. sz. folyamán és még a XX. században is (ekkor a volt gyarmatokon) a nemzetek függetlenségi harca és az anyaországtól való elszakadása igen nagy méreteket öltött. Hiszen évszázadokon át nagy és történelmi hagyományokban gazdag nemzeteket is megfosztottak szuverenitásuktól, amelyek azt a későbbiek során visszakövetelték.

A magyarok is a nemzeti szuverenitás jegyében folytatták a Habsburgok ellen vívott szabadságharcot. Ma a magyar nemzet független és szuverén államban élhet. Olyan államban, amelyet több mint ezer esztendeje alapított meg Szent István király.

A nemzetek szuverenitásának a nemzetek önrendelkezési jogában megtestesülő jogát az *ENSZ Alapokmánya* nemzetközi alapelvként fogalmazta meg. A nemzetek önrendelkezési jogának egyik alapszervénye: *a nemzetek egyenjogúsága*, amelyet napjainkban a szocialista, a kapitalista és az ún. fejlődő államok alkotmányai általában rögzítenek.

Arról is szólni kell, hogy a nemzeti szuverenitás állami főhatalmi jelleget is ölthet azokban a soknemzetiségű államokban, amelyekben föderatív állami berendezkedés folytán egy államon belül két, vagy több nemzet önálló nemzetiségi államot alakított. Erről a kérdésről az „Unitárius állam, föderatív állam” cím alatt lesz szó.

3.4. A NÉPSZUVERENITÁS

A népszuverenitás fogalma – a szó legtágabb értelmében – a nép felsőbb-ségét, a nép hatalmát jelenti. Ez a fogalom azt fejezi ki, hogy az állami-hatalmi döntések alanya: a nép és, hogy az állami főhatalom gyakorlása a nép érdekében – a közvetlen és a közvetett demokrácia útján – a nép által történik.

Természetesen a népszuverenitás sem abszolutizálható. Gondoljunk Rousseau-ra, aki bár elvileg azt az álláspontot vallotta, hogy minden kérdést a „nép” elé kell vinni, ám ezt gyakorlatilag maga is kivihetetlennek tartotta. A többi között ez is vezette őt a „társadalmi szerződés” eszméjének kidolgozásához. A népszuverenitás csak akkor valósulhat meg a maga teljességében, ha a társadalom igazgatása politikai és jogi intézmények nélkül zajlik, a társadalmi önigazgatás formájában. Ez azonban még a beláthatatlan jövő képét idézi.

A népszuverenitás eszméje állandóan alakult és fejlődött. Az abszolút monarchia megdöntésére szövetkezett erők – elsősorban a polgárság – megteremtette a maga szuverenitás elméletét, amely a *népszuverenitás* köntösében jelentkezett.

A népszuverenitás-elmélet a természetjogi felfogásig nyúlik vissza. A természetjog képviselőinek társadalomszemlélete arra a hipotézisre támaszkodott, hogy az emberi társadalomnak volt egy – az állam létezését megelőző – természetes állapota. Ekkor az emberek szabadon és egyenlően éltek. Ezt az állapotot egy másik – társadalmi szerződéssel létrehozott – államilag szervezett társadalom váltotta fel. Ennek a társadalmi szerződésnek a megkötésével azonban az ember nem mondott és nem is mondhatott le a szabadságról, az egyenlőségről, a tulajdonról, mivel az embernek mindháromra természetes és elidegeníthetetlen joga van. Ezeket a jogokat az ember nem az államtól kapta, tehát tőle az állam nem is vonhatja el.

A népszuverenitás eszméjét az 1789-es francia forradalom „*Az emberi és polgári jogokról szóló deklaráció*”-ban, a Második Köztársaság pedig 1848. november 4-i alkotmányában rögzítette. Az amerikai függetlenségi mozgalom teoretikusai is a népszuverenitás elvét vallották. Tanaik egy részét az alkotmányozó konvent is magáévá tette, és alaptörvényi rangra emelte. (Lásd az USA 1787-es alkotmányát és annak módosításait.)

Az angol felfogás szerint már nem a „nép”, hanem a *parlament a szuverén*. E szuverenitás elmélet lényege, hogy a parlament a törvényozó hatalmat, mint a legfelső és korlátlan hatalom birtokosa gyakorolja.

A második világháborút követő időkben alkotott polgári alkotmányok többsége is magáévá teszi és jogilag rögzíti a népszuverenitás eszméjét. A

köztársasági államformájú alkotmányok közül pl. már az 1846-os francia alkotmány is kimondja, hogy „A nemzeti szuverenitás a francia népet illeti”, s ez a tétel az 1958-as alkotmányba is belekerült. Az 1947-es olasz alkotmány 1. §-a szerint „A szuverenitás a népet illeti, amely azt az alkotmányban biztosított formák között gyakorolhatja”. Az NSZK 1949-es alaptörvényének 20. §-ában pedig az áll, hogy „az államhatalom egésze a néptől származik”. A népszuverenitást, hogy ti. a hatalom a néptől származik az ún. fejlődő államok alkotmányainak többsége is rögzíti.

A népszuverenitás elvét azonban nemcsak a köztársasági, hanem a monarchikus berendezkedésű államok alkotmányai is kinyilatkoztatják. Így pl. a japán alkotmány 1. §-a szerint az államnak és a népi egységnek a szimbóluma a császár, akinek a státuszát a szuverén hatalmat élvező *népakarata* szabja meg. Még az 1942-es Franco-féle *spanyol alkotmányba* is belekerült egy – a népszuverenítésra utaló szakasz. Eszerint a spanyol nép az állam ügyeiben a legfelsőbb szerv útján vesz részt.

A népszuverenitás elve az 1917-es oroszországi *proletárforradalom* után tartalmi és terminológiai változáson megy át. A népszuverenitást a *proletáriátus diktatúrájaként*, az újabb szocialista alkotmányok a *baráti osztályok szövetségén* alapuló népi hatalomként rögzítik.

3.5. UNITÁRIUS ÁLLAM, FÖDERATÍV ÁLLAM, ÁTMENETI FORMÁK

A szuverenitás kérdésköréhez kapcsolódik a régebben „államszerkezet”-ként jelölt állami berendezkedés. Ezzel a kifejezéssel az államok belső tagozódását jelöltük. Nevezetesen azt, hogy egy állam csupán államigazgatási területi egységekre (községek, városok, megyék stb.) tagolódik, vagy pedig, hogy területükön önálló szuverén vagy korlátozott szuverén államok, illetőleg államalakulatok is megtalálhatók. És noha az „államszerkezet” kifejezést kiiktattuk jogi szótárunkból, az állam belső berendezkedése ma is vizsgálataink tárgyát képezi. Ezt a kérdést a modern jog a szuverenitás oldaláról közelíti meg, és az államokat – belső felépítésük szerint – két alap-típusba osztja, megkülönböztetve egymástól az *unitárius* és a *föderatív* állami berendezkedést. Meg kell azonban jegyezni, hogy ismeretesek az állami berendezkedésnek egyéb formái is. Ilyen pl. a *perszonálunió* (erre példa napjainkban Anglia és Kanada, hiszen a két szuverén államnak közös államfője van az angol királynő személyében).

a) Az unitárius állam

Azt az államot nevezzük unitárius államnak, amelynek a területén nincsenek önálló államisággal rendelkező egységek. Az unitárius állam államigazgatási egységekre (megyékre, területekre, határterületekre, városokra, járásokra) tagozódik. Az államigazgatási területeken működő állami szervek az egységes államszervezet részei – sok tekintetben önállóak ugyan, de önálló államisággal nem rendelkeznek. Az unitárius államokban nincsenek sem önálló államok, sem önálló államisággal rendelkező területi egységek: pl. autonómiák. *Unitárius állam:* Magyarország, Franciaország, Norvégia, Japán, Mongólia, stb.

b) A föderatív állam

Föderatív, azaz összetett államnak azokat az államokat nevezzük, amelyek olyan alkotórészekből állanak, amelyek önmagukban is szuverén vagy korlátozott szuverenitású államok. Ezek az államok illetékességi területükön a főhatalmat (vagy korlátozottan érvényesülő főhatalmat) és az állami feladatokat saját állami szerveik útján látják el. Az itt működő állami szervek: részben központiak, részben területi, illetőleg helyi szervek. Államiságukat alkotmány, vagy más alkotmányos szabály rögzíti. A föderációban a föderáció létét és a föderáció alanyainak megjelölését, és azoknak a jogállását a föderatív állam alaptörvénye: az alkotmány rögzíti. Az unió alaptörvénye és egyéb alkotmányos szabályai főszabályként – a föderációba tömörült államokra nézve kötelező normákat tartalmaznak.

Az unióba tömörült államok közös és sajátos vonásai a következők: *közös vonások*

- területi integritás, ami azt jelenti, hogy az unióba tömörült államok területe – azok beleegyezése nélkül nem változtatható meg;
- hogy a föderáció alanyainak saját, a föderatív szervektől elkülönült államszerkezetük van;
- ebből következően az államok (állami alakulatok) önálló hatáskörrel rendelkeznek;
- központi jogszabályok kiadására jogosultak;
- mindenütt részt vesznek az unió törvényhozó testületében;
- paritásos alapon vesznek részt az államok között esetlegesen felmerült jogviták rendezésében.

Sajátosságok: az unióba tömörült államok (állami alakulatok) jogállása és jellege országonként igen tarka képet mutat. Vannak olyan uniók, amelyekben a tagállamok több, másutt kevesebb jogot gyakorolnak (így pl. a Szovjetunióban a tagállamoknak a kiválás jogát az unióból alkotmányban

rögzítették, ezen kívül a szövetségi köztársaságok jogosultak a külügyek vitelére, hadseregük lehet stb.). Ugyanakkor a tagállamok jogszabályai nem különbözhetnek lényegesen egymástól. Más föderációkban ezek a különbségek jelentősek is lehetnek (pl. az USA-ban). További különbség, hogy az uniók egy részében a tagállamok és tartományaik is nemzetiségi jellegűek (Szovjetunió, Csehszlovákia, Jugoszlávia), másutt a tartományok etnikai jellege kerül előtérbe (pl. NSZK, Svájc), megint másutt a nemzetiségi jelleg teljesen indifferens (USA, Ausztráliai Államszövetség).

c) Átmeneti formák

Az e körbe vonható kapcsolatok legáltalánosabb formái a következők:

- a konföderáció,
- a perszonálunió,
- a reálunió.

A *konföderáció* az államoknak olyan állandó szövetsége, amelynek keretében a szerződő államoknak nincsen magasabb közös állami szervezete. Ilyen esetekben legfeljebb állandó jellegű egyeztető szerveket hoznak létre. Ezeknek a szervezeteknek a tagjait a szövetségre lépett államok saját állampolgáraik soraiból delegálják az egyeztető szervekbe.

A konföderáció – a történelem tanulsága szerint – általában föderációvá alakul át. Ezért is nevezzük átmeneti formának.

A *perszonálunió* lényege, hogy az államok közötti kapcsolat a közös államfőben testesül meg. Itt az államok közötti egység lehet szorosabb, vagy lazább, aszerint, hogy az uralkodó (király, császár) részére biztosított jogok mennyire szélesek és hogy az egységes vezetés bázisát az államfő, vagy a függetlenné vált kormány alkotja.

A *reálunió* a perszonáluniónak továbbépített alakja. Ebben a közös államfőn kívül már a közös ügyek vitelére közös állami szerveket is létrehozhatnak.

Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei

4.1. AZ ÁLLAMPOLGÁRI JOGOK MEGKÖZELÍTÉSE

Az alkotmányozás megjelenése óta az alaptörvénnyel szemben két követelményt támasztottak.

Egyrészt az állami berendezkedés, az állami szervek felépítésének és működésének, alapvető normáinak leszögezését. (Ebben a körben különösen a képviselői szervek helyének, szerepének, hatáskörének, a többi állami szervekhez való viszonyának szabályozását követelték.)

Másrészt az állam és az egyén egymáshoz való viszonyának rendezését, alapvető szabályainak meghatározását igényelték. Ezt az igényt az emberi jogok, később az ún. állampolgári jogok elméletével alapozták meg, és alkotmányban történő szabályozásukkal határolták be. Az alkotmány alapján így válnak az állampolgári jogok a jogi szabályozás tárgyává. De ezzel az alkotmánnyal szembeni kettős követelménnyel meghatározták a jogok nagy alkotmányos jelentőségét is.

Kevés olyan jogintézmény vagy nézet van ugyanakkor, amelyet olyan sok értelemben használnának a gyakorlatban, a társadalom életében mint az állampolgári vagy emberi jogokat. A jogokat úgy fogják fel mint társadalmi tényeket, mint a hatalom korlátját, az állampolgár autonóm cselekvésének garanciáját és mint csak a jog világába tartozó szabályokat. A sokfajta értelmezés miatt ezért először a fogalom tisztázásával kell megpróbálkoznunk.

4.2. A JOGOK FOGALMA

Az állampolgári vagy emberi jogok fogalmát ma már legalább négyféleképpen szokták értelmezni.

a) A legszélesebb értelmezés szerint a társadalomban helyet foglaló

egyén vagy embercsoport minden olyan cselekvési lehetőségét állampolgári jogként kell felfogni, amely a társadalmi együttélés során az egyént, illetve csoportjait megilleti. E felfogás szerint nincs jelentősége annak sem, hogy a társadalmi együttélés államilag szervezett módon jelenik-e meg vagy sem. Így állampolgári jogként kell interpretálni pl. a tiszta levegőhöz való jogot, a párválasztás jogát, a lélegzéshez vagy a sétáláshoz való jogot stb. E felfogás a társadalom totalitásához viszonyított minden cselekvési lehetőséget jognak fogja fel.

b) Az állampolgári jogoknak szűkebb értelmezése az, amikor az államhoz viszonyított cselekvési lehetőséget nevezik állampolgári jognak. E szűkített felfogás szerint jogokat csak ott lehet keresni, ahol a társadalom államilag szervezett, ahol a közhatalomhoz viszonyítottan van az egyénnek cselekvési lehetősége. Azokban a társadalmi viszonyokban, ahol az állam nem jelenik meg, nem lehet állampolgári jogokról beszélni. Így nincs lélegzéshez való jog, párválasztási jog sem, hiszen ezekben a viszonylatokban az állam nem jelenik meg, e viszonyok felett az államnak nincs hatalma.

c) A jogok felfogásának további szűkítése, amikor a cselekvési lehetőséget csak az állam által kibocsátott vagy szankcionált jogi normákhoz, jogszabályokhoz mérjük. E szerint állampolgári jog alatt csak a jogi normákban meghatározott cselekvési lehetőségeket kell érteni. Ahol nincs államilag meghatározott és szankcionált norma, ott még akkor sem szabad állampolgári jogokat emlegetni, ha egyébként az embereknek megvan az államhoz viszonyított cselekvési szabadsága.

d) A fenn leszűkített állampolgári jogfogalom azonban még mindig nagyon tág. A jogi normák ugyanis az esetek többségében társadalmi folyamatokat szabályoznak és a szabályozás kapcsán az egyéneknek, csoportjaiknak vagy felhatalmazást adnak cselekvésre (jogok), vagy cselekvésre köteleznek (állampolgári kötelességek). Így a jogi normák, a jogrendszer egészét vizsgálat tárgyává lehetne tenni az állampolgári jogok címén. Ez nyilvánvalóan értelmetlen, gyakorlatilag használhatatlan fogalom. Ezért jött létre történelmileg az ún. alapvető állampolgári jogok fogalma, amely kifejezi, hogy a jogilag garantált cselekvési lehetőségeknek nem mindegyike állampolgári jog. Az „alapvető” jelző tehát további szűkítés. Arra a kérdésre, hogy a jogilag garantált cselekvési lehetőségek közül melyek tekinthetők „alapvetőeknek” egzakt tudományos válasz nincs. Általában azt lehet mondani, hogy mindazokat a jogokat, amelyeket alkotmányban szokás szabályozni, alapvetőeknek kell tekinteni. (Ezek katalógusára még visszatérünk.) Ez egy meglehetősen bizonytalan fogalom, hiszen az elmúlt mintegy 200 év során megszületett számtalan alkotmányban ugyan vannak közös nevezők, közös törekvések, de minden alkotmány ebben a vonatkozásban is számtalan eltérést mutat. Így a XIX. század elején általában a jo-

gok katalógusában ott találjuk a szabad költözködés jogát. Ez érthető, hiszen a jog szorosan kapcsolódott a jobbágyfelszabadításhoz. Elméletileg napjainkban is elismerik ezt a jogot, sőt az országból való szabad kivándorlás jogával egészítik ki, de a mai alkotmányokban (különösen Európában) nem találunk a szabad költözködésre rendelkezéseket.

A fogalom egzakttá tétele érdekében kimondhatjuk, hogy azok a jogok alapvetőek, amelyeket a második világháború után az ENSZ jogokról szóló deklarációi tartalmaznak. Ugyanakkor látni kell, hogy az ENSZ-deklarációkba felvett jogokon kívül az egyes államok alkotmányai más jogokat is felvesznek, nem beszélve arról, hogy a jogokról szóló elméleti irodalom és társadalmi gyakorlat további jogokat is alapvetőeknek tart.

A négyfajta állampolgári jogfelfogás bármelyike mellett lehet érveket felhozni, logikailag bármelyik felfogás lehet indokolt. Vitatkozni a fogalomról nem érdemes. Szükséges azonban azt hangsúlyozni, hogy a fogalmak egymással nem cserélhetők fel, azaz értelmetlen és hamis lesz minden olyan vita – akár a nemzetközi politika színterén is –, amely más-más fogalom elfogadásával akar közös nevezőre jutni. Az állampolgári jogfogalom parttalanná válásának elkerülése érdekében mindenkor arra kell kötelezni a vitában résztvevőket, hogy egyezzenek meg a közös fogalomban, mert egyébként a résztvevők más malomban örölnék, más-más társadalmi jelenségekről fognak szólni.

Ezt egyébként az állampolgári jogok történeti alakulása is bizonyítja. Négy felfogást említettünk, látszólag csak a logikát követve. A valóságban azonban történetileg mind a négy fogalom létrejött, nem a tudományos logika alapján, hanem a jogok funkciójának változásai alapján. Kövessük végig ezt a folyamatot.

4.3. AZ ÁLLAMPOLGÁRI JOGOK POLGÁRI FELFOGÁSA

A mai értelemben vett modern állampolgári jogokat a polgári átalakulás idején Európában a felvilágosodás alakította ki és az első polgári alkotmányokban fogalmazódtak meg.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a polgári társadalmakat megelőző társadalmi formációkban ne lett volna központi kérdés az egyén és a közösség, az egyén és a hatalom vagy az egyén és az állam egymáshoz való viszonya. E kérdést azonban minden társadalmi formáció a maga struktúrája alapján oldotta meg. A rabszolgatartó társadalmak úgy, hogy a rabszolgát nem tekintették szuverén embernek, azokat szinte korlátlanul (esetenként még életükkel is rendelkezve) uruknak rendelték alá. A kérdés

legfeljebb a szabadok és a hatalom, vagy a szabadok és az állami hatalom viszonyaként merült fel.

Az európai feudális társadalmaknak sem volt szüksége az állampolgári vagy emberi jogok fogalmára. A rendi társadalom erre a viszonyra a rendi struktúrával válaszolt. Szabályozta a kérdést, de úgy, hogy a különböző rendeknek, sőt a rendeken belüli rétegeknek az államhatalomhoz való viszonyát különböző módon határozta meg. Mások voltak a jogai a főnemeseknek, a köznemeseknek, a városokban lakó polgároknak és mások a jobbágyoknak.

A modern értelemben vett állampolgári jogok felfogása a polgári átalakulásnak két sarokpontján nyugszik. Az egyik, hogy minden egyénnek az államhoz való viszonya azonos, a rendiséget felszámolja (jogegyenlőség). A másik, hogy az állam hatalma nem terjed ki a társadalmi együttélés minden szférájára (az ún. „civil” társadalom és az állam elhatárolása).

Az állam és az ember egymáshoz való viszonya az állammal együtt keletkezett társadalmi probléma. Még szélesebben fogalmazva: (az előbb idézett első felfogás értelmében) az egyén és a közösség egymáshoz való viszonya az emberi közösséggel együtt jött létre és létezik napjainkban is, de az állampolgári vagy emberi jogok, mint ennek történelmileg meghatározott konkrét megoldása, a polgári társadalom szülötte.

A polgári felvilágosodás, amely tehát az egyenjogúság és a társadalom más mozgásformáitól elkülönült állam koncepcióját képviselte, először fogalmazta meg emberi jogokként ezeket a jogokat. Célja annak kimunkálása volt, hogy körülírja azokat az emberi viszonyokat, amelyekben az ember autonóm, ahol az állami beavatkozást meg kell szüntetni vagy korlátozni kell. A konkrét „autonómia” a magántulajdonnal rendelkező polgár autonómiája lett, amelynek élére a tulajdon szentsége és sérthetetlensége került. A tulajdonnal való szabad rendelkezés joga mellé, annak mintájára további jogokat is fűztek, mint a szerződéses szabadság, a vallásszabadság, a gyülekezési szabadság, a sajtószabadság, a tanszabadság, a személyi szabadság stb. jogát.

Így az emberi jog a polgár „autonómiáját”, szabadságát jelentette az államhoz képest, és ebben az értelemben létezett a „civil” társadalom. Az egyes ember és a közösség, pontosabban az egyén és az állam útján szervezett közösség közötti viszonyt nevezte „emberi jognak” a polgári ideológia. De ebben a körben nincs helye a megélhetésnek mint emberi jognak, mert ez kívül esik az állam cselekvésén. De nincs helye annak a kérdésnek sem, hogy az egyénnek mennyiben van meg a társadalmi, politikai, gazdasági, tehát „teljes” lehetősége személyiségének a társadalmi együttélés során való kibontakoztatásához.

Az emberi jogok fogalma tehát szabadságjogként és kizárólagosan az egyéneknek az államhoz való viszonya meghatározásaként jött létre.

a) Az „emberi jogok” kialakulása

Az állampolgári jogokat először *a korai felvilágosodás irodalma, különösen a francia és angol államelmélet dolgozta ki*. A korai felvilágosodás korának irodalma még gondolatilag sem jutott el a feudalizmus teljes felszámolásáig, hanem *kompromisszumos utat keresett*. Az abszolút monarchiát kompromisszumok útján kívánta megreformálni és ehhez adott ideológiai eszközöket. Egy ilyen ideológiai eszközzel már foglalkoztunk, amikor a polgári alkotmányosságot és annak fogalmát tárgyaltuk. Megemlítettük ugyanis a hatalom megosztásának elvét, amely korlátokat állított a király hatalma elé.

Ilyen korlátok keresésével jutott el a felvilágosodás irodalma az emberi jogok gondolatához is. Az emberi jogokkal összefüggésben a legelterjedtebb felfogás szerint az állam úgy jött létre, hogy eszmeileg szerződést kötött a nép az uralkodóval. Ebben a szerződésben meghatározták, hogy a közhatalom gyakorlását ellátó szervezet hol kap hatalmat az ember felett. *Van-nak olyan jogok és olyan cselekvések, amelyekről az ember nem mondott le*, vagyis bizonyos területeken nem adja át a maga autonómiáját a közhatalomnak. *Ezek az úgynevezett emberi jogok*. Ezek a jogok az emberi természetből fakadnak.

Ilyen jog *a tulajdonhoz való jog*. Az állampolgár a tulajdonával autonóm módon maga rendelkezik, és az államnak nincs hatalma a tulajdonnal való rendelkezéshez.

A másik ilyen korán jelentkező állampolgári jog *a lelkiismereti és vallásszabadsághoz fűződő jog*. A vallásszabadság gondolata a polgári forradalmakban jelentkező gondolat volt, hiszen a polgári átalakulás eszmevilága a XVI–XVII. században gyakran vallási köntösben jelenik meg. Nem véletlen éppen ezért, hogy a vallásszabadság első gondolata tulajdonképpen megelőzi a polgári gondolatot. A vallásszabadságot először *a protestantizmus vetette fel*, és a vallásszabadságot eszmeileg úgy vezették le, hogy *az ember az istentől szabad lelkiismeretet kapott*, az ember azzal maga rendelkezik. Senkinek sincs hatalma az isteni akarattal szemben megszabni azt, hogy az ember ilyen vagy olyan módon imádja az istent. A polgári lelkiismereti és vallásszabadság nem az istenhez köti az állampolgár jogát, hanem az államhoz. Az állampolgár a feltételezett társadalmi szerződésben nem mondott le lelkiismereti szabadságáról az állam javára, hanem megtartotta azt, tehát maga határozhatja meg, hogy milyen vallást kíván követni. A vallásszabadság protestáns fogalma tehát közel áll ehhez a gondolathoz, de még nem

az államhoz képest vizsgálja azt, hanem a vallásszabadságot az istentől eredően vezeti le.

A tárgyalt emberi jog körébe tartozó volt *a gyülekezéshez való jog, a gondolatközlés szabadsága*, ezen belül a *sajtószabadság* (az állam nem jogosult cenzúrát alkalmazni), továbbá az ún. személyi szabadságjogok stb. Az utóbbi alatt azt értették, hogy az állampolgárok szabadságát, szabad mozgását az állam csak abban az esetben korlátozhatja, ha a magatartást az állampolgár cselekvése elkövetése előtt az állam már büntetni rendelte. (Vö. nulla poena sine lege – a büntetőjogban tanult elvvel.)

Természetesen amikor itt összefoglaltuk a felvilágosodás irodalmának az ilyen irányú eszméit, akkor szükségszerűen egyszerűsítettünk, s csak a legjellemzőbb irányzatot ismertettük. Ezen túl azonban az emberi jogokat más módon is magyarázták. Így a felvilágosodás irodalmán belül jelentős eltérések is voltak. A felvilágosodás irodalmának radikális szárnyán elhelyezkedő *Rousseau tulajdonképpen már eljut az előbbi értelemben vett emberi jogok tagadásáig is.*

A *rousseau-i* társadalmi szerződés elmélete ugyanis alapvetően eltér a korábbi, a korai felvilágosodás irodalmában jelentkező más társadalmi szerződések gondolatától. Egyesek a társadalmi szerződést úgy képzeltek el, hogy a szerződő felek a nép és az uralkodó. A *rousseau-i* társadalmi szerződésben az *emberek között jön létre a szerződés* és nem az uralkodó és a nép között. Tehát *az államhatalom nem szerződő fél, hanem az a szerződés eredménye.* Rousseau ebből vonja le a következtetést; *az uralkodó (az államhatalom) a nép szolgálja és nem a nép felett elhelyezkedő felsőbbtség.*

Természetesen a társadalmi szerződés minden formája idealista gondolat, hiszen ilyen szerződés a valóságban soha nem létezett; absztrakció, elméleti hipotézis. Mégis forradalmi ez a gondolat, mert Rousseau ezzel a gondolattal elméletileg megalapozta a polgári forradalmat, a nép ellenál-lási jogát és erre alapozta a népszuverenitás elméletét.

Ha a társadalmi szerződés gondolatát így fogjuk fel, akkor *nincs értelme a hatalom korlátjaként felfogott emberi jogoknak.* Rousseau-nál szerepelnek ugyan az emberi jogok, de nem úgy mint a hatalom korlátai. *Ő a hatalom korlátlanságát hirdette, de a hatalom lényegévé a nép szuverenitását tette, amelyben a szuverén nép nem fog szabadságát korlátozó intézkedéseket tenni.* Ebben van az emberi jogok érvényesülésének biztosítója.

b) Az „emberi jogok” az első polgári alkotmányokban

Lényegében ilyen eszmei előkészítés után került sor az első polgári alkotmányok megfogalmazására, így az egész Európára különösen nagy hatást gyakorló francia alkotmány létrehozására. Hangsúlyozni kell azonban, hogy

a hatalommegosztás elméletéhez hasonlóan a francia fejlődés hasznosította az angol jogfejlődést a jogok vonatkozásában is.

„Az emberi és polgári jogok deklarációja” Franciaországban 1789-ben a forradalom után az első dokumentumok közé tartozott. Ebben a deklarációban azokat az emberi jogokat fogalmazták meg, most már a törvény erejével, amelyeket a polgári felvilágosodás irodalma kidolgozott. Így a tulajdonhoz való jogot, a gondolatközlés szabadságát, a személyi szabadságjogokat. Ezeket a jogokat átvette az 1791-es francia alkotmány is. Világosan kirajzolódik az általunk már idézett szabályozás két elméleti kiindulópontja; a jogok az ember természetéből erednek, továbbá, hogy ezek az elidegeníthetetlen jogok az állam hatalmát korlátozzák. Ebből következően az alkotmány létrehozói nem gondoltak arra, hogy ezt követően jogi szabályokat alkossanak, annak érdekében, hogy az emberi jogokat pontosabban meghatározzák. Ma, amikor alkotmányba foglaljuk az állampolgári jogokat, mindenki arra gondol, hogy további jogszabályokat is kell alkotni annak érdekében, hogy azok érvényesülhessenek. A francia forradalom időszakában az alkotmányozók azt gondolták, hogy ezek az emberi jogok akkor garantáltak, akkor valósulnak meg, ha az állam semmit sem tesz. Tehát a biztosítékot nem abban látták, hogy az állam jogi garanciákkal, normákkal szabályozza a jogokat, hanem azt követelik az államtól, hogy ne avatkozzék be a polgárok életviszonyaiba. Ennyiben az alkotmány tehát hűen követi a felvilágosodás korának koncepcióját az emberi jogokról.

A francia forradalomban a jogok ilyen absztrakt elképzelésében nem tudtak megmaradni, ugyanis a valóságban a forradalom konkrét politikai, társadalmi viszonyok közepette ment végbe, és azért törvényszerűen jelentkezett ezen a területen is az állami szabályozás. Pl. törvényben mondják ki a papok szigorú büntetését, ha a szószerket ellenforradalmi célokra használják fel, vagy jogi eszközökkel szabályozzák a katolikus egyház belső szervezetét. Az emberi jogok deklarációja és az alkotmány kinyilatkoztatja a gyülekezési jogot. Kevéssel a forradalom után feloszlatták azokat a politikai klubokat, amelyek a francia forradalom győzelmében nagy szerepet játszottak. (Ugyanis egyes politikai klubok egyre kényelmetlenebbé váltak a győztes polgárság számára, mert a forradalmat továbbfejleszteni akaró politikai elképzelések szervezeteivé váltak.) Ebben az időszakban felmerült az a gondolat is, hogy azonos foglalkozású emberek nem is alakíthatnak szervezeteket, mert a szerződéses szabadság polgári gondolatának oldaláról nézve ezek előnyöket élveznek azokkal szemben, akik ilyet nem alkotnak. E mögött már a munkásság szervezkedési szabadságának korlátozására irányuló törekvések húzódnak meg. *Olyan eszmék, gondolatok kezdenek tehát napvilágot látni, amelyekben az emberi jogok elé államilag kialakított korlátokat kívánnak állítani.* Ezek a törekvések a francia

forradalom után egyre fokozódnak pl. a vallásszabadságot tekintve a XIX. sz. elején eljutnak a katolikus egyház államvallásként való elismeréséig vagy ahhoz, hogy a katolikus egyház más egyházakhoz képest különleges jogokat élvez. Ez pedig a vallásszabadság korlátozása nélkül elképzelhetetlen.

Összefoglalva: a polgári forradalmak az emberi jogok koncepcióján alapultak, de a forradalmak után megjelentek azok a jogi szabályok, amelyek az emberi jogok gyakorlása elé tilalmakat állítottak. Ezek a szabályok az állampolgárok tevékenysége elé, az emberi szabadság elé állítottak korlátokat.

Ez azonban nem változtat azon, hogy az emberi jogok fogalma az általunk emlegetett négyes felfogásból a másodiknak, az államhoz viszonyított jogfelfogásnak felelt meg.

c) Az állampolgári jogok kialakulása – az emberi jogok veresége

A XIX. sz. második feléig nem beszéltek az állampolgári jogokról. Emberi jogokról beszéltek, amelyeket az ember természetéből, az államhatalom korlátjából vezettek le. A XIX. sz. második felében *válik uralkodóvá az állampolgári jogok elnevezés.* Az elnevezés mögötti fontos eszmei módosulás lényege az, hogy a polgári államelmélet a jogokat egyre inkább úgy fogja fel, mint az állam által polgárai számára biztosított jogokat. Ebből következően *az állampolgári jogokat a normákból, a jogszabályokból lehet megismerni és nem valamiféle külső tényezőből.* Tehát *a jogi normákon kívül nincs állampolgári jog.* A polgárságnak addig volt szüksége az emberi jogok felfogására, *amíg az állammal szemben követeléseket akart állítani.* A jogpozitívista, tehát a normákból levezetett felfogás *ezt a politikai változást tükrözi.*

Az emberi jogokkal kapcsolatos eszmék soha sem szenvedtek teljes vereséget. Ezek mint követelések különböző formákban és megfogalmazásokban ismételten jelentkeztek *a polgári politikai mozgalmak programjaiban,* így különösen *az ellenzéki mozgalmakéiban* fogalmazódtak meg *az állammal szemben támasztott követelésként.* E felfogás megerősödésének lehetünk tanúi *a második világháború utáni időszakban,* ugyanis a pozitívista jogfelfogás talajáról „igazolni” lehetett a hitleri fasizmust is.

Az állampolgári jogok pozitívista felfogása hatást gyakorolt *az állampolgári jogok katalógusára is.* Pl. a választójog, tehát a képviseletnek választások útján történő létrehozása a polgári alkotmányosságnak mindenkor központi gondolata volt. Ennek ellenére a XIX. sz. második feléig a választójogot soha nem fogták fel emberi jogként, ugyanis a jog lényege a hatalom korlátozása volt. *A választójogot nem lehet felfogni a hatalom*

korlátjaként. A választójog – tágabban vagy szűkebben – akkor érvényesül, ha az állam pozitívan cselekszik annak megvalósítása érdekében.

Változott a helyzet, amikor az állampolgári jogok pozitivista felfogása kezdett érvényesülni. Állampolgári jog minden, amit az állam a polgárai számára biztosít. A szavazati jog, a választójog mint állampolgári jog ettől már nem idegen, már beleillik e felfogásba, vagy legalábbis annak nem mond ellent. A választójog a XIX. sz. második felére már többé-kevésbé bevonul az állampolgári jogok polgári katalógusába.

Kezdetről fontos követelése a munkásmozgalomnak a munka és a megélhetés lehetősége, a szociális biztonság a társadalom minden tagja számára. *Az emberi jogok felfogásától teljesen idegen lenne ennek jogként való felfogása, hiszen az állam pozitív cselekvését feltételezi a jog érvényesülése érdekében.* A pozitivista felfogásban a munkához való jognak állampolgári jogként való felfogása már elképzelhető, jóllehet nem ez az oka annak, hogy ez a jog a XX. században a jogok polgári katalógusának részévé vált. Az ok elsősorban abban keresendő, hogy *a munkásmozgalom kikényszerítette e jog deklarálását.* Nem véletlen, hogy azokba az alkotmányokba kerül elsőként be a munkához való jog, amely alkotmányok létrehozására a munkásmozgalomnak jelentős befolyása volt (pl. a weimari alkotmány, vagy a második világháború után létrejött olasz és francia alkotmányok stb.).

Nem szerepelt az emberi jogok katalógusában az állampolgárok panaszjoga, hiányzott az állami életben való részvétel egyéb formáinak jogkénti elismerése is. Ma már a polgári jogtudomány is jogként kezeli és elismeri ezeket a jogosítványokat is.

Az emberi jogok katalógusából hiányoztak az állampolgári kötelességek. Nem azért hiányoztak, mintha ilyen kötelezettségek nem lettek volna (pl. a jogszabályok betartásának kötelezettsége, az adófizetés kötelezettsége stb.), nem is azért, mert a polgárság félt volna ezeket az alkotmányba foglalni, hanem döntően azért, mert a kötelezettségek a hatalom korlátjaként aligha voltak felfoghatók. Az állampolgári kötelezettségek a jogok rendszerének részévé csak a pozitivista megközelítéssel válhattak.

A példákat tovább lehetne sorolni. A fentiek azonban ismételten azt bizonyítják, hogy az állampolgári jogoknak nemcsak elmélete és gyakorlata ment keresztül jelentős módosulásokon, de maga a katalógus is jelentősen bővült. *Az állampolgári jogok értelmét, szerepét, politikai funkcióját, tehát nem lehet logikai úton „kitalálni”. Az állampolgári jogok polgári eszméi koronként változó funkciót tölthettek be, és ehhez képest megítélésükben is alapvető módosulások következtek be.* Hamis tehát minden olyan kép, amely az állampolgári jogokat valamiféle általános emberi jognak, mindenki érdekében valónak akarja feltüntetni és minden országban, minden társadalmi rendszerben egyformán akarja számon kérni.

Az állampolgári jogok felfogásának ilyen változása alakította ki az általunk harmadikként emlegetett felfogást. Lényege, hogy az állampolgári jogokat csak a jogi normákból lehet levezetni. Minden olyan cselekvési lehetőség, amely tényként ugyan létezik, de alapja nem a jogi-normán alapuló felhatalmazás, nem állampolgári jog.

Ebből a helyzetből érthető meg az ún. alapvető állampolgári jog fogalmának kialakulása is. (Negyedik felfogás!) Ha ugyanis az állampolgári jog egyenlő a jogi normákkal, garanciákkal körbevett cselekvési lehetőséggel, akkor a jogrendszer egésze állampolgári jogokat és kötelességeket jelent. Nem véletlen, hogy a jogok mellett a kötelezettségek emlegetése a pozitív jogi megközelítéssel alakult ki. De ez a megközelítés tette szükségessé az állampolgári jogok szűkítését az ún. alapvető jogok kialakítását is.

4.4. AZ ÁLLAMPOLGÁRI JOGOK SZOCIALISTA FELFOGÁSA

a) A jogok államelméleti megközelítése

Az állampolgári jogokat illetően ilyen hagyományok után kellett a szocialisták álláspontját kialakítani és megfogalmazni. A kérdés annál is inkább aktuális, mert a marxizmus tanítása szerint a szocialista társadalomban is megmarad az állam, megmaradnak az állami formációk, szükség van a közhatalom gyakorlására. Mint láttuk a polgári állam keretében az állampolgári jogokat a közhatalmi tevékenységhez kapcsolták, a közhatalom korlátjaként fogták fel. Ezen a helyzeten még a pozitivista jogiskola sem változtatott sokat, hiszen még itt is megmaradt az állampolgári jogoknak az a tartalma, illetve felfogása, hogy az állampolgári jogok az állam cselekvését korlátozzák. Az első kérdés tehát az, *hogy az állampolgári jogoknak ezt a hatalmat korlátozó szerepét el lehet-e ismerni*, és a szocialista társadalmi és állami berendezkedés szükségesnek tartja-e az állampolgári jogok intézményének fenntartását.

Ha elméletileg nyúlunk ehhez a kérdéshez, akkor mindenképpen el kell *utasítanunk az állampolgári jogok természeti felfogását*. Marx szerint az államhatalom meghatározott osztálynak vagy osztályoknak jogilag korlátozhatatlan hatalma. *Ennek a hatalomnak korlátait nem a jogban, hanem a társadalmi erőviszonyokban kell keresni*. Az uralkodó osztály hatalmát, annak a megvalósítási módját befolyásolja – többek között – az a körülmény, hogy milyen széles társadalmi rétegekre támaszkodhat, a társadalom különböző rétegeivel milyen politikai szövetséget tud kötni. A politikai szö-

vetség szélessége természetesen befolyásolja a hatalom gyakorlásának módját is. *Az állampolgári jogokat tehát nem lehet az ember természetéből, a hatalmon kívüli tényezőkből levezetni.*

Az állampolgári jogok megítélése az államelmélet függvénye. Ez természetesen a szocialista államelméletre is vonatkozik. Mégsem folytatjuk azonban ezt a gondolatsort azért, *mert logikai eszközökkel a szocialista állampolgári jogokat sem lehet megérteni.* Az állampolgári jogok konkrét létrejöttét, fejlődését, szocialista körülmények között is *a politikai viszonyok alakították, és azokat nem egyszerűen teoretikusan határozták meg.* Ezért az állampolgári jogok szocialista felfogásának fejlődését is konkrét történeti tényekből kiindulva kell vizsgálni.

b) Állampolgári jogok az első szocialista alkotmányokban

A munkásmozgalom a XIX. században az állampolgári jogokat – az alkotmány intézményéhez hasonlóan – csupán *a polgári társadalom feltételei között vizsgálta.* Követelte, hogy a polgári alkotmányosságból következően valóban garantálják az alapvető állampolgári jogokat. *Ez ugyanis a munkáosztály érdekeivel megegyezett.* Az állampolgári jogok, többek között az egyesülési jog garantálása, lehetővé tették, hogy a munkáosztály létrehozza szervezeteit, és azt, hogy viszonylagos szabadsággal vegyen részt a politikai életben. Ez a munkásmozgalom első tradíciója az állampolgári jogokkal kapcsolatban.

A tradíciókhoz az is hozzátartozott, hogy ezeket a jogokat igyekezett kiemelni a jog világából és társadalmi tényekként megközelíteni. Nem elégedtek meg pl. a sajtószabadságnál azzal, hogy tilos az előzetes állami cenzúra. *Marx* hangsúlyozza, hogy a sajtószabadsághoz anyagi, pénzügyi feltételek (papírkészlet, nyomdák) is szükségesek. Ezekkel csak a tőke rendelkezik, és ez akadálya a tényleges sajtószabadságnak még akkor is, ha a jogi feltételek (az állami cselekvés korlátai) teljesek. Ez a felfogás kiterjeszti az állampolgári jogok megközelítését, és az államiságon túlmenő elemeket is vizsgálja. Így a személyi szabadságjog átalakul annak vizsgálatává, hogy az egyén mennyire képes az adott társadalomban személyiségét kiteljesíteni, megvalósítani. Ilyen törekvéseket más ellenzéki politikai mozgalmaknál is megtalálunk. (Az általunk felvázolt négyféle fogalom közül ez az elsőnek felel meg.)

Végül a munkásmozgalom klasszikus ideológusai természetesnek vették, hogy a szocializmus feltételei között az egyénnek széles cselekvési lehetősége és szociális biztonsága lesz. Azonban ezt is társadalmi tényként szögezték le, és ez nem jelentett állásfoglalást abban a kérdésben, hogy az új struktúrájú társadalomban szükség lesz-e egyáltalában a polgári értelem-

ben vett hagyományos állampolgári jogokra. Ezt már azért sem válaszolták meg, mert az eljövendő szocialista társadalom feltételei között nem látták be az állam szerepét. E nélkül pedig aligha ítéltető meg a jogok államhoz viszonyított funkciója.

c) Az 1918. évi szovjet alkotmány

Az állampolgári jogok első szocialista megfogalmazására a Nagy Októberi Szocialista Forradalom után került sor. A győztes forradalmat követő első dekrétumok között találjuk „*A dolgozó és kizsákmányolt nép jogairól*” *szóló deklarációt*. Érdekes, és szinte tálcán kínálja a történelmi párhuzamot az, hogy az első következetes polgári forradalom, a francia forradalom ugyancsak egy ilyen deklarációval nyitotta meg a maga fejlődését. Ez a deklaráció – mint már említettük – az „Emberi és polgári jogok deklarációja” volt. Első pillanatra a történelmi párhuzam szinte tökéletes. Ha azonban tartalmilag hasonlítjuk össze a két deklarációt, akkor *alapvető különbségeket találunk* közöttük. Az emberi és polgári jogok francia deklarációja a hatalom korlátozásaként fogalmazza meg az állampolgári jogokat, pontosabban az emberi jogokat. Szovjet-Oroszországban „A dolgozók és kizsákmányolt nép jogairól” szóló deklaráció tartalma egészen más. Ebben a deklarációban úgyszólván szó sincs azokról a jogosítványokról, melyeket eddig állampolgári jogként idéztünk. A deklaráció szól a proletariátus diktatúrája megteremtésének szükségességéről, a szovjetek teljhatalmáról, a kizsákmányolás megszüntetésének biztosításáról, a termelési eszközök társadalmasításáról. Nem találhatók a hagyományos, a polgári államfejlődés során megismert állampolgári jogosítványok, pl. személyi szabadságjogok, egyesülési jog, sajtószabadság, vagy akár a gazdasági, szociális, kulturális jogok. *A deklarációból tehát tulajdonképpen hiányoznak az addig hagyományos értelemben vett állampolgári jogok.*

1918 júliusában – ahogyan ezt már az alkotmányfogalom fejlődésénél említettük – megteremtették az első szocialista alkotmányt, s kezdetben az alkotmány élére a dolgozó és kizsákmányolt nép jogairól szóló deklarációt kívánták állítani. A hagyományos állampolgári jogokba sorolható jogosítványok az első tervezetekből kimaradnak. A későbbi alkotmánytervezetekben egyre több hagyományos állampolgári jogot fogalmaznak meg. Végül is az elfogadott alkotmányban megfogalmazták a lelkiismereti szabadságot, a véleménynyilvánítási szabadságot, a gyülekezési és az egyesülési szabadságot.

Hogy az okokat megértsük, vissza kell utalnunk a szocialista alkotmányok kialakulásával kapcsolatosan elmondottakra. Ha az alkotmányt mint formát elfogadták, aligha lehetett nemet mondani az állampolgári jogok sza-

bályozására. De itt is bekövetkezik az, amit már az alkotmány tartalmával kapcsolatban mondtunk. A bolsevikok elfogadták az alkotmányt mint formát, de harcoltak, hogy a forradalom eredményei kerüljenek be az alaptörvénybe. Elfogadták bizonyos értelemben az állampolgári jogokat is, de harcoltak, hogy a munkásosztály érdekeinek megfelelően szabályozzák ezeket a jogosítványokat. Ebből ered az, hogy az állampolgári jogokat mint *a dolgozók jogait*, a dolgozó osztályok jogait fogalmazták meg. A véleménynyilvánítás szabadsága, a gyülekezési szabadság, az egyesülési szabadság, a sajtószabadság a dolgozók joga. Ezek a jogosítványok nem az állampolgárok egészét, nem az állampolgári minőséget illetik meg, hanem az uralkodó osztályt; a társadalom többségét jelentő dolgozókat. Ez természetesen egyet jelentett azzal is, hogy ez az alkotmány nem helyezkedik a jogegyenlőség álláspontjára, sőt éppen abból indult ki, hogy *jogegyenlőség Oroszország konkrét politikai viszonyai között nem valósítható meg*. Lenin maga is hangsúlyozza, hogy a jogegyenlőség megtagadása Oroszország sajátos politikai viszonyainak az eredménye és ez nem általában a szocialista társadalomra, a szocialista államra jellemző. Jellemzője ennek a szabályozásnak az is, hogy a jogokat létező tényekként fogalmazza meg, ezért deklaratív, jogi garanciákat, másként fogalmazva az állam cselekvésének korlátait alig tartalmazza.

d) Állampolgári jogok az 1936. évi szovjet és a népi demokratikus országok első alkotmányaiban

A Szovjetunióban a politikai viszonyok változásával az állampolgári jogok felfogásában is jelentős módosulások történtek. Ezek lényegét leginkább az *1936-os Szovjet Alkotmány tükrözte*. Az 1936-os alkotmány az, amely először helyezkedik *a jogegyenlőség álláspontjára*. Alkotmányba foglalta tehát, hogy az állam előtt állampolgár és állampolgár között nincs különbség. Jellemzője az alkotmánynak, hogy a jogokat az esetek többségében *állampolgári jogként* fogalmazza meg és nem az uralkodó osztály jogaiként. Helyenként ugyan előfordul a dolgozók jogaként való formulázás, ennek azonban politikailag már más jelentősége volt, mint 1918-ban. Az 1936-os alkotmánynak jellemzője, hogy az állampolgári jogok katalógusa szinte teljes, sőt a gazdasági, szociális, kulturális jogok tekintetében meghaladja az állampolgári jogok polgári katalógusát. Jelentős sajátossága az is, hogy nemcsak deklarálja ezeket a jogosítványokat, hanem biztosítékokkal is ellátja. Hozzá kell tenni, hogy ebben az alkotmányban megfogalmazott biztosítékok döntően nem jogiak, hanem politikaiak.

Az ilyen irányú fejlődést nemcsak a belső politikai viszonyok, hanem döntően a nemzetközi viszonyok erősítették. Ebben az időben a szovjet külpo-

litika szövetségeket keres a fasiszta hatalmakkal szemben, ehhez viszont el kellett magát fogadtatnia az angolszász hatalmakkal. Ez abban is megmutatkozott, hogy szinte a jogok elismerésével párhuzamosan indulnak el a törvénytelen perek, és ez az alkotmányozókat nem zavarta.

Új tendenciákat bontakoztatnak ki az állampolgári jogok szocialista elmélete szempontjából a második világháború után létrejött népi demokratikus országok alkotmányai. A népi demokratikus államokban a fasiszmus leverése után fasisztaellenes politikai koalíciók veszik át a hatalmat. Utaltunk már arra, hogy ezekben az években felelevenedik az állampolgári jogok természetjogi felfogása. Ez a népi demokratikus országok első fejlődési időszakára is jellemző. A létrejött politikai koalíciók, amelyben a kommunista pártok is részt vesznek, elfogadják az állampolgári jogok természetjogi megközelítését, s politikai programjukban ott szerepel az állampolgári jogok garantálása. Ez a fasiszta diktatúrával szembeni politikai állásfoglalás szükségszerű velejárója volt. *Az antagonisztikus érdeellentéteket is magába foglaló politikai szövetség csak a természetjogi felfogáson keresztül képes az állampolgári jogokat közös elméleti megítélés alá vonni.* Ez azt eredményezi, hogy Magyarországon is az állampolgári jogok megítélése tekintetében az állami oldal, az államhatalom korlátainak kereséseként létrejövő állampolgári jogfelfogás ebben a fejlődési időszakban megerősödik. A társadalom fasiszmus ellenes állásfoglalása az emberek gondolkodásában is megerősíti az állampolgári jogok ilyen megítélését.

A népi demokratikus út első fejlődési időszakáról a proletárdiktatúra időszakába való átnövés egy viszonylagos békés átmenet eredményeként jött létre. *A proletárdiktatúrára való áttérés tehát nem a régi polgári megoldások általános politikai tagadásaként valósul meg – mint Oroszországban –, hanem sok esetben a magyar állam reformjának képét ölti magára.* A hatalom állami eszközökkel történő gyakorlása tehát a népi demokratikus fejlődés során megerősödik. Ennek következtében az állampolgári jogok megítélését tekintve is megmarad ez az *államcentrikus megközelítési mód.* Az első népi demokratikus alkotmányok – a Szovjetunió első fejlődési időszakától eltérően – széles körben elismerik az állampolgári jogokat, s az állampolgárok jogaiként fogalmazzák meg ezeket a jogosítványokat. A magyar alkotmányban is megtalálható – az 1936. évi szovjet alkotmány mintájára – a „dolgozók joga” kifejezés, ez azonban inkább az állampolgári jogok gyakorlásának politikai tartalmát akarja meghatározni, és nem az állampolgári jogok osztályszempontból való korlátozására teszi a hangsúlyt. Magyarországon az állampolgári jogok megítélésében tehát 1949-ben már az 1936-os szovjet alkotmány politikai álláspontja tükröződött.

e) Új tendenciák az 1950-es években

Az állampolgári jogok szocialista megítélését illetően új elemeket hoz az SZKP XX. kongresszusa után bekövetkezett fejlődés. Ennek okait abban kell keresni, hogy a kongresszus bírálta a személyi kultusz korának hibáit, és a szocialista demokrácia kiterjesztését tűzte ki célul. Ez többek között az állampolgári jogok megerősítésében is kifejezésre jutott. Az állampolgári jogok, konkrétan a személyi szabadságjogok megerősítése iránti igény már csak ezért is megfogalmazódik, mert a személyi kultusz időszakának törvénysértő pereit is bírálták.

A törvénysértések megakadályozásának érdekében természetesen felmerült – más követelményekkel együtt – a személyi szabadságjogok garanciákkal, mégpedig *jogi garanciákkal* való fokozottabb biztosításának igénye is. Ezzel a fejlődéssel együtt az államelméleti megközelítésben is változások következtek be, melyeknek lényege, hogy az állampolgári jogokat nem egyszerűen az állam által garantált jogokként fogták fel, hanem az állampolgári jogokban és a jogok megítélésében tért hódít az, hogy a szocialista államnak bizonyos állampolgári jogokat feltétlenül garantálnia kell. Ebben a megítélésben az állampolgári jogok nem egyszerűen az állam által garantált jogok, hanem objektív követelmények a szocialista állammal szemben, amely az állampolgári jogoknak új elméleti megítélését hozta. Az állam a szocialista demokrácia fejlesztése érdekében köteles a személyi szabadságjogokat, az egyesülési jogot garantálni állampolgárai számára. A szocialista demokráciához hozzátartozik a sajtószabadság. Az állam köteles ezeket a jogosítványokat garantálni, s ebben az értelemben *az állampolgári jogok az állam szervei hatalmának korlátjaként is felfoghatók*. Amikor az alkotmány az állampolgári jogokat biztosítja, egyben az állami szervek hatalomgyakorlása elé állít korlátokat. Az elméleti probléma csak az, hogy az ilyen megközelítés *nem jelenti-e az állampolgári jogok természetjogi felfogásához való visszatérést*. A természetjogi felfogásnak ugyanis az a lényege, hogy az állampolgári jogokat az államon kívüli tényezőre, pontosabban a hatalmon kívüli tényezőkre vezeti vissza. Ez esetben látszólag valami hasonló megnyilvánulással állunk szemben. A problémát államelméletileg csak úgy lehet feloldani, ha világos különbséget teszünk *a politikai hatalom és az államhatalom között*. A marxista államelmélet lényegéhez tartozott, hogy a kettő között mindig határozott különbséget tett. A politikai hatalom meghatározott osztályok hatalmát jelenti. Ezt a politikai hatalmat többek között az állami eszközök útján is meg lehet valósítani. A politikai hatalom azonban soha nem lehet egyenlő az államhatalommal. Az államhatalom, bár a politikai hatalom középpontjában áll, kevesebb, szűkebb, mint a politikai hatalom.

Az állampolgári jogok vonatkozásában ez azt jelenti, hogy az állampolgári jogok nem a politikai hatalom korlátjaként fogalmazhatók meg, *hanem az államhatalom korlátjaként. Azok a politikai erők, amelyek az állam alkotmányát létrehozzák, amelyek meghatározzák, hogy milyen területeken, milyen formákban és hogyan kívánják a hatalmat állami, közhatalmi eszközökkel gyakorolni, meghatározzák az állampolgárok jogait is.* A politikai hatalom teremti az állampolgári jogokat, és ezek az állampolgári jogok csak annyiban korlátozzák a politikai hatalmat, amennyiben az állam útján gyakorolt hatalom is a politikai hatalom része. Amikor a politikai hatalom meghatározza az állampolgári jogokat, akkor korlátozza az állami hatalmat, a közhatalmat. Ebben a vonatkozásban a politikai hatalom nem autonóm korlátok nélkül rendezi az állampolgári jogokat. A politikai hatalmat a társadalmi erőviszonyok hozzák létre, és így a társadalmi törvények kötik az állampolgári jogok megfogalmazását is.

Amikor személyi szabadságjogokról szól az alkotmány és ezek garantálását rendeli el, akkor ezzel az állami hatalom elé korlátokat is állít. Az állam a politikai hatalmat csak úgy gyakorolhatja, ha ezeket a jogosítványokat betartja, és ezeket a jogokat – többek között a személyi szabadságjogokat – nem sérti. Az állampolgári jogok ilyen értelemben az államilag gyakorolt hatalom korlátai, de nem korlátai ugyanilyen értelemben a politikai hatalomnak.

A lelkiismereti és vallásszabadság minden szocialista alkotmány által garantált szabadságjog. A vallásszabadságnak azonban *csak az államilag gyakorolt hatalomhoz képest és nem a politikai hatalomhoz képest van értelme.* A politikai hatalmat nem lehet jogi korlátok közé vonni ebben a vonatkozásban sem. A szocialista politikai hatalomnak a történetileg létrejött proletárdiktatúrának az egyházakhoz, a vallási szervezetekhez és ezzel együtt a vallási világnézethez való viszonyát mindenkor a *konkrét politikai erőviszonyok, az osztályerőviszonyok határozzák meg.* Ez 1947–1948-as évektől Magyarországon több alkalommal is jelentősen változott. Amikor 1948-ban az egyházak közül a katolikus egyház, a fennálló politikai hatalom ellen fordult, szervezetét az ellenforradalom szekeréhez kötötte. Ez más volt mint 1954–1955-ös években, s ismét változik: 1956 után, amikor a szocializmus politikai erői – nem az 1948-as éles összeütközés körülményei között – ismét leválasztják az egyházakat az ellenzéki politikai erőkről. A vallásszabadság gondolata nem korlátozhatja a politikai hatalmat, a politikai hatalom korlátai a társadalom valóságos politikai erőviszonyában vannak. Ezek sorában mint politikai eszme szerepet játszhat a vallásszabadság is, de nem mint a hatalom jogi korlátja.

A vallásszabadságnak viszont van jelentősége az állami hatalom mellett, ugyanis az állami hatalom a politikai hatalom konkrét megnyilvánulási for-

mája. *Ezt a hatalmi formát jogi értelemben korlátozza a vallásszabadság.* Az állam hatalomgyakorlása során köteles tiszteletben tartani ezt az állampolgári jogot, közhatalmi eszközökkel, állami kényszerrel nem léphet fel ezzel szemben. A politikai hatalom társadalmi, politikai és erkölcsi eszközökkel harcolhat a vallásos világnézet ellen, de megtilthatja az állam kényszerintézkedéseit. A szocializmus politikai erői harcolnak a polgári társadalmat visszaállítani akaró politikai erőkkel, de előírhatják, hogy az állam mikor tehet szabadságot korlátozó intézkedéseket. (Vö. pl. a Btk. és Be. szabályaival.)

A szemléleti változást az újabb szocialista alkotmányok több vonatkozásban is visszatükrözik. Ez jut kifejezésre abban, hogy az újabb alkotmányok az állampolgári jogokat *a társadalmi rend után, azzal szoros összefüggésben és az államszervezet felvázolása előtt szabályozzák.* (Egyes, kevesebb jogi elemet tartalmazó állampolgári jog, a társadalmi rend keretében került szabályozásra.)

Ha tehát a szocialista alkotmányokban az állampolgári jogok felfogásának fejlődési trendjét akarjuk meghatározni, úgy az a társadalmi tényként felfogott első fogalomtól az államhatalom korlátaiként felfogott második fogalom irányába tart. Ennek kifejeződése a jogi garanciák szerepének növekedése, vagy az ilyen irányú igények erősödése is.

Az 1972-es magyar alkotmányreform is tükrözi ezeket a változásokat, bár az alkotmánymódosítás formája gyakran megakadályozta ennek minden irányú érvényesítését. Így pl. az alkotmány szövegében többször megmarad az az utalás, hogy egyes jogok a dolgozók jogai (nem az állampolgársághoz köti), és nem növekedett jelentősen – mint az új szocialista alkotmányban általában – az alkotmányreform kapcsán a jogi biztosítékok szerepe sem.

A magyar alkotmány rendelkezése szerint *a Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat.* A tévedések elkerülése érdekében hangsúlyozni kell, hogy itt nem a XVIII. sz. emberi jogok koncepciójának elismeréséről van szó, hanem az ENSZ dokumentumaiban megfogalmazott alapjogok elfogadásáról.

4.5. AZ ÁLLAMPOLGÁRI JOGOK CSOPORTOSÍTÁSA

Az állampolgári jogok csoportosítása nem a jogalkotás, hanem a tudományos rendszerezés problémája. Az alkotmány az állampolgári jogok között ennek megfelelően semmiféle rendszerezést nem hajt végre.

A csoportosítás céljának megfelelően és e művelet nézőpontjának különbözősége miatt, a csoportosítás számtalan variánsát alakíthatjuk ki. Lehet csoportosítani pl. aszerint, hogy az állampolgárok életének milyen részét

érintik a jogok. Így vannak a munkával, a művelődéssel kapcsolatos, a társadalom életében a részvételt biztosító jogok stb.

Amikor az alkotmányjog keretében megkíséreljük a rendszerezést, akkor az *alkotmányjog sajátos nézőpontjából kell ezt elvégeznünk*. E sajátos nézőpont pedig az állam alkotmányos tevékenysége oldaláról fogalmazódik meg, tehát az állam cselekvéséhez, tevékenységéhez, az államhatalom gyakorlásához viszonyítva kell csoportosítani.

Ez alapján az állampolgári jogoknak négy hagyományos csoportját fogadjuk el:

- az állampolgárok szabadságjogai;
- a gazdasági, szociális, kulturális jogok csoportja;
- az állam tevékenységében a részvételt biztosító jogok;
- az állampolgárok egyenjogúsága.

Ezt egészítik ki az *állampolgári kötelességek* alkotmányba foglalt szabályai. A jogokra és kötelességekre vonatkozó alkotmányi előírásokat e csoportosításban fogjuk tárgyalni.

4.6. AZ ÁLLAMPOLGÁROK SZABADSÁGJOGAI

Az állampolgárok szabadságjogainak két alcsoportját különböztetik meg. Az egyik az állampolgárok *politikai szabadságjogai* vagy az ún. kollektív szabadságjogok. Ide tartoznak különösen:

- a) az egyesülési és gyűlekezési jog;
- b) a szólás- és sajtószabadság;
- c) a lelkiismereti és vallásszabadság.

A szabadságjogok másik alcsoportja az ún. személyi szabadságjogok, melyek közül a legfontosabbak:

- a) a személyi sérthetetlenség;
- b) a levéltitok sérthetetlensége;
- c) a lakás sérthetetlensége.

A szabadságjogok fenti katalógusába sorolt jogoknak két közös jellemvonása emelhető ki. Az egyik ilyen jellemvonás, hogy a hatalom gyakorlása során a közhatalmat gyakorló állami szervek elé jogi korlátokat állítanak. Akármelyik szabadságjogot vesszük szemügyre, mindegyiknek abban lelhető meg az értelme, hogy az állami szervek tevékenysége elé bizonyos tilalomfákat állítanak.

Az egyesülési jog pl. az állampolgároknak azt a jogát jelenti, hogy egyesületeket, érdekképviseleti szerveket hozhatnak létre, és a törvényben meghatározott feltételek mellett az állami szervek nem akadályozhatják meg e szervek létrejöttét és tevékenységét. A lelkiismereti és vallásszabadság je-

lentősége abban van, hogy az állami szerveknek meghatározott feltételek mellett megtiltják, hogy a vallásos hittel szemben állami kényszert gyakoroljanak. A személyi sérthetlenség léte az állami szerveknek (rendőrségnek, ügyészségnek, bíróságnak) csak meghatározott feltételek esetén engedi meg, hogy az állampolgárral szemben fizikai kényszert gyakoroljanak stb.

Amikor a törvény a lehetőséget nem adja meg, akkor ezzel együtt *tiltja* az ilyenfajta intézkedések megtételét. Az állampolgár ilyen cselekvésének védelme nemcsak az állammal szemben érvényesül – bár ebben van fő jelentősége a szabadságjogok többségének –, *hanem másokkal szemben is*. Az állam harmadik személlyel szemben is védi pl. az állampolgárok lakásának sérthetlenségét, vagy pl. tiltja a levél tartalmának jogellenes megismerését.

A szabadságjogok másik jellemvonása, hogy azok mindegyikénél a biztosítékok döntően *jogi biztosítékok*, tehát megvalósításuk garanciái döntően jogi garanciák. Ez nem jelenti azt, hogy a szabadságjogokat a jogból kellene levezetni, mert a szabadságjogok indítóokai mindig politikaiak, mindig társadalmiak, de ezt a jog nyelvére kell átültetni. *Az egyesülési jog megvalósítása mindig a politikai erőviszonyoknak a terméke*. Nem szabad azonban egyszerűen a politikai erőviszonyok játékaiként meghagyni az egyesülési jogot, ezt jogi szabályokkal kell körbevenni és emiatt a garanciák – bár végső fokon politikai okokra vezethetők vissza –, mégis jogi garanciáknak fognak hatni. Személyi szabadságjogok garanciáit mindig jogilag kell kifejezni, a garanciák között a jogi biztosítékok első helyen állnak.

A szocialista társadalomban lényegében hasonló jellemvonása van *a személyi tulajdonhoz való jognak*. Az állam itt is csak jogilag rendezett esetekben engedi meg a tulajdonos szabad rendelkezésének korlátozását, más esetekben védi – harmadik személlyel szemben is – a szabad cselekvést. A szabadságjogok katalógusa a személyi tulajdonhoz való joggal és az ahhoz kapcsolódó öröklési joggal egészíthető ki.

A jogi normák világában ezen kívül számtalan olyan cselekvési lehetőség, jog van, amelyek az alkotmány szintjén nem jelennek meg, de személyi vagy kollektív szabadságjogként felfoghatók. Ezek is korlátozzák az állam cselekvésének lehetőségét, illetőleg az államot arra kötelezik, hogy ezek védelme érdekében harmadik személlyel szemben is védje meg állampolgárait. Ilyen jog pl. az élethez és a testi épséghez való jog, a magánélet sérthetlensége, az ország területén a szabad mozgás, a lakóhely megválasztásának szabadsága, valamint az ország területének szabad elhagyása, a névhez, a becsülethez és a jó hírnévhez való jog stb. Ezek jogi garanciáit döntően a polgári törvénykönyvben (1959. évi IV. tv.) találjuk meg.

a) Az állampolgárok egyesülési és gyülekezési joga

A gyülekezési jog már az „emberi jogok” katalógusának is lényeges része volt. A XIX. században a modern társadalmi, politikai szervezetek, pártok keletkezésével a gyülekezési jog kiegészül az egyesülési joggal. Ez azonban nem jelenti az egyesülési jognak az „emberi jogok” koncepciója általi tagadását – hiszen a gyülekezési jog részeként is felfogták –, hanem csak azt, hogy a két jogosítvány a XIX. században válik határozottan külön egymástól. Ennek következtében az egyesülési jogot soha nem fogták fel „elidegeníthetetlen” jogként, hanem kialakulása óta az állam jogszabályaiból vezették le. A jogpozitívista felfogás következtében e jogot mindig az állam által korlátozott jogként ismerték el.

Az egyesülési jog az állampolgároknak a társadalmi típusú szervek létrehozására és e szervezetekbe való belépésére, azok működésében való részvételre vonatkozó jogosítványként fogható fel.

Az egyesülési és gyülekezési jogot az Alkotmánytörvény 65. §-a fogalmazza meg. A korábban tárgyalt részben már utaltunk azokra a változásokra, amelyek az új alkotmányreform kapcsán következtek be. Ennek lényege, hogy míg az alkotmány eredeti szövege az egyesülési jog kapcsán fogalmazta meg a politikai berendezkedéshez kapcsolódó társadalmi szervek szerepét, addig az új alkotmányszöveg a kettőt elválasztotta. Az alkotmánynak a társadalmi rendre vonatkozó első részében fogalmazzák meg a politikai alaphoz tartozó nagy társadalmi szervek szerepét, és az állampolgárok jogainál kifejezetten csak az egyesülési joghoz szorosan kapcsolódó rendelkezések maradtak.

Az egyesülési jogot az 1989. évi II. törvény szabályozza. Ez ideig az egyesülési jogról csak az alkotmány emlékezett meg. Az ezzel kapcsolatos törvényerejű rendeletek csak az egyesületekről szóltak (1970. évi 35. tvr.; 1981. évi 29. tvr. és az 1983. évi 27. tvr.).

A társadalmi szervekkel kapcsolatban a törvény három kérdést szabályoz:

- a társadalmi szerv alapítását és állami nyilvántartásba vételét,
 - a társadalmi szerv belső működésének néhány sarokpontját és
 - a társadalmi szervek feletti állami felügyeletet.
- a) A társadalmi szerv alapítása szabad. Nem alakítható ilyen szerv a büntető törvénykönyvben tiltott cselekvésre és nem hozható létre olyan szerv, amelynek célja mások jogainak és szabadságának korlátozása.

A megalakuláshoz legalább 10 tag kell, meg kell állapítani a szervezet alapszabályát, és meg kell választani ügyintéző és képviselői szerveit.

Az e feltételeknek megfelelő szervezetet a bíróság veszi nyilvántartásba, illetőleg ezek meglétében köteles nyilvántartásba venni.

b) A törvény a társadalmi szerv szervezetét és működését érintő néhány szabályt is tartalmaz.

Így kimondja, hogy a szerv legfelsőbb szerve a tagok összessége, nagyobb szervezet esetén a közvetlenül választott testület. Ennek hatáskörébe kell tartozzon az alapszabály megállapítása, az évi költségvetés meghatározása, a képviseleti és ügyintéző szervek beszámoltatása és az egyesület feloszlatása. Az alapszabály ezzel ellentétes rendelkezést nem tartalmazhat.

c) A törvény részletesen szól az állami felügyeletről, amelyet az ügyész hatáskörébe ad, de az csak a bíróságok útján szankcionálhatja a törvény- vagy alapszabály-ellenes működést. A megyei bíróság az ilyen magatartást a következőkkel sújthatja:

1. Megsemmisítheti a szerv törvénysértő határozatát.
2. A törvényes működés helyreállítására összehívhatja a társadalmi szerv legfelsőbb szervét.
3. A szerv tevékenységét felfüggesztheti, ellenőrzésére felügyelőbiztost rendelhet ki.
4. Feloszlathatja a szervet, ha annak tevékenysége a törvényben meg nem engedett cselekményre irányul.

A társadalmi szervek és egyesületek szabadon hívhatnak össze gyűléseket.

A gyűlekezési jogot átfogóan először az 1989. évi III. törvény szabályozta. Azt megelőzően csak néhány jogszabályban, esetenként belügyminiszteri utasításban szabályozták a gyűlekezési jog egyes kérdéseit.

A törvény a gyűlekezés szabadságából indul ki, és a közhatalom beavatkozását csak a törvényben meghatározott esetekben engedi meg. Így békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések szabadon tarthatók. A gyűlekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt, és nem sértheti mások jogait és szabadságát. Szervezője csak magyar állampolgár vagy letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgár lehet.

A törvény hatálya nem terjed ki a választásokkal és a képviselettel kapcsolatos gyűlésekre, vallási szertartások és rendezvényekre, kulturális és sporteseményekre és a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvényekre.

Ha a gyűlekezés közterületen történik, úgy annak időpontját és várható időtartamát, helyszínét vagy útvonalát, célját, várható létszámát, a rendező szerv vagy személyek nevét és címét három nappal előbb az illetékes rendőrkapitányságon be kell jelenteni. Vita tárgya, de a törvény 4. §-a nem engedi meg gyűlés rendezését az Országház közvetlen környékén.

A rendőrkapitányság a törvényellenes gyűlést – vagy ha a gyűlés a képviselői szervek, illetőleg a bíróság zavartalan működését veszélyezteti, esetleg a közlekedés rendjét aránytalan mértékben zavarja – betilthatja. Határozata ellen bírósághoz lehet fordulni.

A rendezvény rendjéért a szervező a felelős, és ha az a törvényességet veszélyezteti, köteles azt felosztatni. A rendezvényen a rendőrség jelen lehet, és a szervező kérésére közreműködhet a rend biztosításában. Törvénysértés esetén a rendőrség a rendezvényt feloszthatja. Ezzel szemben a jogellenesség megállapítása érdekében a résztvevő bírósághoz fordulhat.

b) A szólás- és sajtószabadság

A szólás- és sajtószabadságot közös elnevezésként *a gondolatközlés szabadságának* is szokták nevezni. A szólás- és sajtószabadságot mégis azért célszerű különválasztani, mert a sajtószabadság a gondolatközlés jóval szélesebb formáját jelenti, mint a szólásszabadság. A sajtószabadság közvéleményt formáló szerepe miatt politikailag jelentősebb és jogilag is szabályozottabb. Míg a szólásszabadság korlátait szinte csak a Btk-ban határozzák meg, addig a sajtó tevékenységét és államhoz való viszonyát külön jogszabályok határozzák meg.

A sajtószabadság kialakulása a polgári átalakuláshoz kötődött, és első felfogása szorosan *a jogok természetjogi felfogását* tükrözte. A polgári forradalmak idején e követelésen elsődlegesen az előzetes cenzúra eltörlését értették. A XIX. században kialakul az ún. sajtójog egész rendszere, amely *a sajtójogi felelősséget, az engedélyezési rendszert és a sajtó-helyreigazítási jogot ölelte fel*. E szabályok megjelenésével a sajtószabadság jogi korlátjai is egyre szélesedtek.

A szólás- és sajtószabadságot mint állampolgári jogot gyakorlatilag valamennyi szocialista alkotmány szabályai között ott találjuk. A szocialista átalakulás első szakaszának alkotmányai a dolgozók jogaként fogalmazzák meg ezt a jogot (pl. 1918. évi szovjet alkotmány), később a jogok politikai korlátjaként hangsúlyozzák, hogy ezzel a joggal csak a „dolgozók érdekében” lehet élni. (Ld. pl. az 1936. évi szovjet alkotmányt.)

A sajtószabadság tartalmát napjaink szocialista alkotmányai alapján a következőkben lehet megjelölni:

- a) tilos az előzetes cenzúra,
- b) a terjesztési szervek és eszközök állami tulajdonban vannak és a sajtótermékeket ezekből nem lehet kizárni,
- c) a papírkészletek és nyomdák vállalati formában működtetve állami tulajdonban vannak,
- d) bírói határozat nélkül sajtóterméket nem lehet elkobozni,

e) a sajtótermékek szerzői, előállítói, terjesztői ellen eljárni csak bűncselekmény elkövetése esetén és csak bírói úton lehet.

A Magyar Népköztársaság Alkotmánya az állampolgárok jogaként határozza meg a gondolatközlés szabadságát. Az alkotmány létrehozása után 1959-ig egységes sajtójogi jogszabályok nem születtek. A sajtóval kapcsolatban a jogrendszerben szétszórtnak jelennek meg részletszabályok, ezek sorában gyakran 1945 előtti jogszabályokat is találunk. Az első átfogó kísérlet a 26/1959. (V. 1.) Kormány számú rendelet volt. Ezt követte az 1986. évi II. törvény, amely ma is hatályban van.

A sajtószabadság megvalósulásának jogilag fontos garanciát adó területe az *engedélyezési rendszer*. A magyar jog szerint sajtóterméket kiadni csak engedéllyel lehet. Az engedélyezés nem a kiadandó mű előzetes tartalmi elbírálása (cenzúra), hiszen az engedély kéréséhez a kézirat benyújtására nincs is szükség. A törvény személyi és tárgyi oldalról az engedélyezés alól felmentést is ad.

A törvény egyébként az engedélyezésre vonatkozó fejezetben különböző jogi minősítést igénylő rendelkezéseket foglal össze. Így más, jogilag valóban engedélyezési eljárásról van szó, amikor időszaki lapok engedélyeit adják ki. Az egyszeri előállításra vonatkozó engedélyek viszont példányszámról és terjedelemtől szólnak, de nem a mű felülbírálatáról. Az esetek többségében az engedélyezési eljárásnak a papírkészletek szétszórása, az anyagi erőkkkel és a nyomdakapacitással való gazdálkodás az alapja. Az ilyen szempontú engedélyezési eljárást el kellene választani a sajtószabadság korlátjaként megjelenő engedélyektől.

A törvény részletesen foglalkozik a *helyreigazítási joggal*. Ennek lényege és célja az, hogy közérdekből az állam szervei, az érdekeikben sértett állampolgárok az időszaki lapoktól helyreigazítást kérhetnek, amennyiben a lap *valótlan tényt közöl, hírszettel vagy tényeket hamis színben tüntet fel*. Amennyiben az időszaki lap a helyreigazítást megtagadja, a helyreigazítást kérő a bírósághoz fordulhat. Bírói döntés alapján a helyreigazítás *kötelező*.

A sajtójogi felelősséget Magyarországon részben a sajtótörvény, részben pedig a Büntető Törvénykönyv (sajtójogi bűntettek) szabályozza.

A Btk. ebben a vonatkozásban részben csak a sajtó útján elkövethető büntető tényállásokat (pl. engedély nélküli előállítás stb.), részben pedig sajtó útján is elkövethető bűncselekményeket foglal magába (rágalmazás, izgatás, becsületsértés stb.). Ez utóbbi bűncselekmények más módon is elkövethetők, és így a szólásszabadságnak is korlátait képezik. E bűncselekmények elkövetése a sajtó útján fokozott társadalmi veszélyességük miatt mindig minősített esetekként bírálандók el.

A sajtószabadság korlátjaiként a polgári jogi rendelkezések is felfoghatók. Ilyenek különösen a személyiséghez fűződő jogok megsértése, amely-

nek sajtó útján való elkövetése polgári jogi szankciót von maga után. Ilyen pl. a névviselés jogának vagy a jó hírnévnek a megsértése stb. Ezek szankciói: a jogsértés megállapítása és az abbahagyás-kötelezés, az elégtételadás. Ha anyagi kár is keletkezett, a kár megtérítése.

A jogállamiság kiépítésének feltételei között a sajtószabadság szabályozása új megközelítést kíván. A gondolkodás középpontjában ma már nem az állam, hanem a sajtó államhoz viszonyított szabadsága áll. E szemléletváltás hatására a közeljövőben új sajtójogi törvény elfogadása várható.

c) A lelkiismereti és vallásszabadság

Az állam és az egyház együttműködése az állam és az egyház szervezeti elkülönülésével súrlódásokat okozott a történelem során. A hitbéli (a vallási és egyházi) hatalom és a közhatalom összeütközését valamennyi társadalmi korszakban nyomon követhetjük, amikor ezek társadalmi, politikai célkitűzései keresztezték egymást. Minden kor *a maga módján oldotta fel ezeket* az ellentmondásokat, általában úgy, hogy a politikai hatalommal szemben álló egyházakat üldözték, és ehhez megfelelő – általában hitbéli – ideológiát gyártottak. Az üldözött egyházak a fennmaradásuk érdekében ugyancsak eszmei fegyverekkel is felvértezték magukat. Ilyen értelemben az egyháznak, illetőleg a vallásnak a politikai hatalomhoz, az államhoz való viszonya „örök” probléma és az *nem a polgári állammal keletkezett*.

A polgári átalakulás a feudalizmus és a feudális katolikus egyház ellen harcolva sajátosan *a vallásszabadság gondolatával* oldotta fel ezt az ellentmondást. Az ember lelkiismerete szabad, a közhatalomnak nincs hatalma az ember lelkiismerete felett – ez az emberi jogok lelkiismereti szabadságának megoldása. Ezzel szemben a hit a vallásban magánügy – hirdette a polgári felvilágosodás.

Ez az elméleti absztrakció azonban a polgári állam gyakorlatában számtalan torzuláson ment keresztül. A létrejött polgári állam politikailag is összeütközött a feudalizmust védő katolikus egyházzal. A pápától való elszakadás, illetőleg a nemzeti egyházak megteremtésének gondolatáig nemcsak Angliában jutottak el. Egyházellenes intézkedésekre kényszerült az 1790-es évek elején a francia forradalom is. Az állam és az egyház politikai kompromisszumai az állam és az egyház viszonyának számtalan variánsát hozták létre. Ezek egyik véglete az államvallás elismerése, a másik a közhatalom visszavonulása a vallási kérdések elől. A „vallás magánügy” koncepcióját csak az USA-ban sikerült többé-kevésbé megvalósítani, elsősorban azért, mert ott a polgári átalakulás a feudális, centralizált katolikus egyházzal nem találta magát szemben.

A szocialista átalakulás a vallással egyrészt mint a materialista világné-

zettel ellentétes idealista világnézettel találkozott szembe (ez a polgári átalakulásnál vagy egyáltalában nem vagy csak kivételesen jelentkezett, első sorban a francia ateista irodalomban), másrészt szembekerült az egyházzal mint politikai szervezettel, amely a polgári társadalom politikai védelmében támadta a szocialista átalakulást.

Az állam és az egyház viszonyának rendezéseként a szocialista államokban is politikai (de nem eszmei, ideológiai) kompromisszumok jönnek létre. Ezeknek egyik kiinduló alapja, hogy a szocialista állam is a vallásszabadság elismerésének álláspontjára helyezkedik. Ennek az a lényege, hogy az állam – fenntartva az ideológiai meggyőződés szükségességét az idealista, a vallásos világnézettel szemben – közhatalmi eszközökkel nem harcol ez ellen, feltéve, hogy az egyház mint szervezet sem küzd a társadalom szocialista átalakulása ellen.

A vallásszabadságnak tehát – mint erről már szó volt – *csak a közhatalomhoz képest és nem a politikai hatalomhoz képest van értelme.*

A lelkiismereti szabadság az egyes állampolgárnak azt a jogát jelenti, hogy *vallásos világnézet talaján is állhat, ezt vallhatja, egyházi szervezetekhez tartozhat, szertartásokon vehet részt, illetőleg felekezeten kívül maradhat, ateista világnézetet vallhat, vallásellenes propagandát folytathat.*

A vallásszabadság fenti elvei alapján a szocialista államok – politikai viszonyaikból, nemzeti sajátosságaikból eredő különbségekkel – rendezik az állam és az egyházi szervezetek viszonyát. A főbb elvek a következőkben foglalhatók össze:

a) *az állam nem tesz különbséget az állampolgárok között a felekezetekhez való tartozásuk szerint;*

b) *az egyházak egyenjogúak;*

c) *az egyházat elválasztják az államtól, az egyházak általában közfeladatokat nem láthatnak el;*

d) *az egyházak hitelveiknek megfelelően szabadon szervezkedhetnek – kivéve, ha ezek törvényellenesek –, vallási szertartásokat tarthatnak;*

e) *a népi demokratikus országokban az egyházak jogi személyek, így a törvényben meghatározott vagyonuk is lehet. (A Szovjetunió megoldása ettől eltér, ott az egyházak nem jogi személyek, önálló tulajdonnal nem rendelkeznek.)*

Magyarországon az állam és az egyház szétválasztásának, az egyházak egyenjogúságának polgári gondolata a felszabadulás előtt jelentős korlátokkal valósulhatott meg. Így ezeknek a polgári eszméknek megvalósítása is a szocialista átalakulásra várt.

Az egyházak egyenjogúságát 1947-ben (1947 : XXXIII. tv.) mondják ki, és 1948-tól valósul meg az állam és az egyház szétválasztása is. Ennek keretében államosítják az egyházi iskolákat, (1948 : XXXIII. tv.) és kimond-

ják, hogy az egyházi adókat állami eszközökkel nem lehet behajtani. Ezt követően jönnek létre az egyházak és az állam közötti megállapodások, amelyek politikailag is rendezik az egyházak helyzetét.

Az alkotmány létrehozása idején tehát az egyházakkal kapcsolatos jogi viszonyok rendeződtek, és az alkotmány már a vallás- és lelkiismereti szabadságot mint megvalósult tényt szögezi le. Ezt követően a fakultatív hitoktatásról az 1949. évi 5. tvr. rendelkezett. A hittudományi karnak az állami egyetemről való leválasztása 1950-ben következett be, a szerzetesrendeket feloszlatták, majd az 1951. évi 20. tvr. az egyes egyházi tisztségviselők kinevezéséhez a NET hozzájárulási jogát mondja ki. Egyes egyházi tisztségviselők kinevezéséhez szükséges állami hozzájárulás, nem a főkegyúri jog, hanem az állami szuverenitás megnyilvánulása, amelyet 1964-ben a Szent-szék is elismert.

Ma az öt nagyobb (katolikus, református, evangélikus, unitárius, zsidó) egyház mellett több kisebb egyház is tevékenykedik Magyarországon. Ezek közül tíz egyház a *Szabad Egyházak Tanácsába* tömörült. Az egyházak tevékenységét – állam és az egyházak 1948–1950-ben kötött megállapodásainak megfelelően – az állam anyagilag támogatja. Hazánkban az egyházaknak van saját kiadójuk, és mintegy húsz fajta sajtóterméket adnak ki.

A törvényalkotási tervben a lelkiismereti és vallásszabadságról átfogó új törvény megalkotása is szerepel.

d) Az állampolgárok személyi szabadságjogai

Az állampolgárok személyi szabadságjoga nem egyetlen jogot, hanem a személyhez fűződő szabadságjogok csoportját foglalja össze. Ezek katalógusa szinte alkotmányonként változik, de általában a következő jogosítványok sorolhatók ebbe a csoportba;

- *a személyi sérthetetlenség*, amely az önkényes szabadságmegfosztás tilalmát jelenti;
- *a magánlakás sérthetetlensége*, amely általában azt jelenti, hogy senki sem hatolhat be más lakásába a tulajdonos engedélye nélkül;
- *a levéltitok sérthetetlensége*, amely a személyi érintkezés titkainak védelmét jelenti. (Általában a levél, a távirat és a telefonkapcsolatok titkosságát biztosítják.)

Vannak olyan alkotmányok, amelyek ezt a kört tágabbra terjesztik. Így egyesek a személyi szabadságjogokhoz sorolják a *lakóhely megválasztásának szabadságát*, az *élet és testi épség* (fizikai integritás) *jogát*, a *becsülethez*, a *jó hírnévhez*, *néhány alkotmányban a névhez való jogot*.

A személyi szabadságjogok az „emberi jogok” katalógusában, a polgári

alkotmányokban a jogok élére kerültek. A polgárság a személyi sérthetlenséget kívánta ezzel biztosítani a feudális abszolútizmus önkényével szemben. A személyi szabadságjogok deklarálásával együtt azonban az alkotmányok ezek korlátait is felsorolják, vagy legalábbis utalnak a korlátozás lehetőségére, így alapot teremtenek a törvényekben vagy más jogszabályokban további korlátok taxációja számára. (Így pl. a személyi sérthetlenség korláta a bírói ítélet, az előzetes letartóztatás, kényszergyógykezelés stb.). E korlátok miatt a személyi szabadságjogok *törvénytelen megsértésének jogáról* is beszélnek.

A szocialista alkotmányok közül a személyi szabadságjogokat először az 1936-os szovjet alkotmány tartalmazta (személyi sérthetlenség, magánlakás és a levéltitok sérthetlensége), és ettől kezdve ezeket minden szocialista alkotmány tartalmazza.

A személyi szabadságjogok legfontosabb biztosítékai:

- a személyes szabadságában senkit sem lehet korlátozni, kivéve, ha az elkövetett cselekményt az elkövetés előtt jogszabály büntetni rendelte el;
- szabadságvesztés büntetést csak a bíróság, a védelemhez való jog biztosítása mellett hozott ítéletében szabhat ki;
- bírói ítélet előtt őrizetbe vételt csak az arra illetékes hatóság (Magyarországon az ügyészség) külön határozata alapján lehet elrendelni. Ilyen határozat csak a törvényben meghatározott feltételek mellett (pl. szökés veszélye stb.) adható ki. Ez alól jogszabályok csak a tettenérés esetén engednek kivételt, amikor az őrizetbe vételt a rendőrhatalóság – ideiglenesen, utólagos ügyészi jóváhagyás mellett – is elrendelheti;
- előzetes letartóztatás esetén az ügynek a legrövidebb, a törvényben előírt határidőn belül a bíróság elé kell kerülnie.
- motozás, házkutatás, levelek, táviratok hatóságok által történő elolvasása, telefonok lehallgatása csak az erre illetékes hatóság előzetesen hozott határozata alapján történhet. Ezen jogoknak mind a magánszemélyek, mind a hatóságok által történő megsértése bűncselekmény.

4.7. A GAZDASÁGI, A SZOCIÁLIS ÉS A KULTURÁLIS JOGOK

Az állampolgári jogok második nagy csoportját a gazdasági, a szociális és a kulturális jogok alkotják. E jogcsoport kialakulásának kezdete – mint erről már szó volt – a XIX. sz. második felére nyúlik vissza és szoros kapcsolatban áll az államnak a társadalmi termelésbe való egyre fokozódó beavatkozásával, egyben a szabadversenyes kapitalizmus megszűnésével. A

jogok elismertetésénél már ott találjuk a munkásosztály politikai követeléseit is (8 órás munkaidő, munkához való jog stb.).

A polgári jogtudomány az így keletkező jogokkal a maga szabadságjogrendszerében nem tud mit kezdeni. Az „emberi jogok”, de az állampolgári jogok pozitivista felfogása még hosszú ideig ragaszkodott a szabadságnak az állam korlátozásaként felfogott fogalmához, amelybe nem fértek be ezek a szociális jellegű jogosítványok. Az „emberi jogok” katalógusából sem hiányoznak a szociális jellegű, a gazdálkodáshoz kapcsolódó jogok, de ezek csak az államhoz viszonyított szabadságként fogalmazódnak meg. A tulajdonhoz való jog az állami tevékenység korlátjaként fogalmazódik meg – a polgári magántulajdont védi a „köz” beavatkozásával szemben – nem a megélhetést biztosító jogként. A tanszabadság – az állam korlátozó intézkedésével szemben – a tanítás és a tanulás szabadságát, de nem a tanulás materiális garantálását jelenti.

Annak ellenére, hogy a jogok pozitivista felfogása elméletileg megnyitotta az utat az ilyen jellegű jogok elismerése felé is, ez az elismerés – különösen alapszempontként, alkotmányban biztosított jogként való elismerése – általánosan csak az első világháború után következik be. Ebben már a szocialista alkotmányok is jelentős szerepet játszanak.

A polgári irodalomban ez az elismerés még ma sem általános, egyes irányzatok ezeket állampolgári jogként ma sem ismerik el, legfeljebb valamiféle „védett érdekként” emlegetik. Ennek megfelelően ezen jogok szilárd katalógusa sem tudott kialakulni. Az egyes szerzők a gazdálkodási, a szociális rendszer leírásának egészét értik a gazdasági-szociális jogok elnevezése alatt. Így szólnak „a tulajdon korlátozott voltának jogáról”, az „emberhez méltó megélhetéshez való jogról”, „a nemzeti jövedelemből részesedés jogáról”, a „veszélytől, félelemtől mentes automatikusan biztosított szilárd gazdasághoz” való jogról stb. Eszerint a magántulajdon elismerése mellett az állami beavatkozás egész rendszerét, ezen belül különösen a szociális jellegű beavatkozás egész rendszerét bevonják a szociális jogok elnevezés alá.

Az első szocialista alkotmányok – a marxizmus-leninizmus eszméi alapján – a gazdaságot teljesen új oldalról közelítik meg. A polgári alkotmányok a gazdasági rendről, a polgári magántulajdon szentségének deklarálásán kívül másról nem rendelkeznek. Ezt egészítik ki az első világháború után – egyes államokban – azok a szociális jellegű jogok, melyekről fentebb már szóltunk.

A szocialista alkotmányok a termelési eszközök magántulajdonának megszüntetését, azok köztulajdonba vételét (állami és szövetkezeti tulajdon formájában) deklarálják és szólnak a kizsákmányolás megszüntetéséről. Rendelkeznek a gazdaság állami irányításáról, kinyilvánítva, hogy ennek a

gazdaságnak a dolgozók felemelkedését, szociális biztonságát, az életszínvonal emelkedését kell szolgálnia. Ezzel új gazdasági és politikai alapot teremtenek a gazdasági, szociális és kulturális jogok számára.

A polgári társadalmakban ez a biztonság és jólét nem állami eredetű, hanem a társadalom más mozgásformáinak eredménye. Jogilag a magántulajdon korlátozása nélkül mégsem garantálható. A magántulajdonra épülő társadalmakban állandóan visszatérő ellentmondásként jelentkezik az egyéni tulajdon közösséghez viszonyított szabadsága, és különösen a termelési eszközökkel nem rendelkező egyének szociális biztonsága. Ez a biztonság az állami szociális intézkedésekkel növelhető ugyan, de ez egyben a „magán” korlátozása a „köz” útján. Ennek látható jele a liberális gazdasági eszmények és a jóléti államra vonatkozó eszmények, ideológiák harca is.

Hosszú ideig úgy tűnt, hogy a szocializmus ezt az ellentmondást a termelési eszközök köztulajdonba-vételével feloldotta, a társadalom termelési folyamatait az ember érdekei alá tudta rendelni. Ennek eszköze a közösséget kifejező, reprezentáló állam. Az elmúlt évtizedekben sorra merültek fel a kelet-európai szocialista társadalmakban is olyan viták, törekvések, amelyek megkérdőjelezték ezt az eredményt. Kiderült, hogy a szociális biztonság egyenlőség útján történő növelése, a nem munka szerinti elosztás formái egyben az érdekeltségi elemeket kapcsolják ki a társadalmi folyamatokból. Különösen a gazdaságirányításban merül fel a centralizált állami tervgazdálkodás bürokratikus eszközeinek helyébe a piaci viszonyok erősítése, a vállalati érdek elismerése. De ugyanilyen érdekeltséget teremtő alapúak azok a társadalmi viták is, amelyek az elosztás körül alakultak ki (ingyenes oktatás, társadalombiztosítás mértéke, a munkához való jog értelmezése stb.).

Végül is úgy tűnik, hogy a kelet-európai szocialista társadalmak igaz más alapokon, de nem tudták ellentmondások nélkül feloldani az egyéni érdek és szociális biztonság belső feszültségeit. A fő tendencia – nem kis társadalmi viták mellett – új egyensúlyt teremteni az egyéni érdek és a szociális biztonság között úgy, hogy növekedjen az egyén, a társadalmi csoportok érdeke, amit azonban csak a gazdasági, szociális és kulturális jogok állami-lag garantált mértékének korlátozásával lehet elérni.

Mindezek ellenére a szocialista jogtudomány a gazdasági, szociális, kulturális jogok csoportjának katalógusát ma már viszonylag szilárdan kialakította. A meglévő viták ellenére a következő jogokat sorolják ebbe a csoportba:

- a munkához való jog,
- a munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazáshoz való jog,
- a pihenéshez való jog,

- az öregség, betegség és munkaképtelenség esetén az anyagi ellátáshoz való jog (*társadalombiztosításhoz való jog*),
- az egészségvédelemhez való jog,
- a művelődéshez való jog,
- az anyaság, a család, a gyermek és ifjúságvédelem,
- a tudományok és művészetek állami támogatása és szabadsága.

A gazdasági, szociális, kulturális jogok csoportját képező jogosítványokat is több közös jellemvonás, a szabadságjogoktól elhatároló jellegzetesség határozza meg.

Az egyik jellemvonása ezeknek a jogoknak, hogy *megvalósításukhoz az államnak valamilyen pozitív cselekvést kell vállalnia*. Míg a szabadságjogokra az állami cselekvés korlátozása a jellemző, e csoportnál az állam részéről az aktív cselekvés vállalása a jellemző.

Ebből következik az a további jellegzetesség, hogy e jogok érvényesülésénél *nem a jogi, hanem a társadalmi, politikai biztosítékokon van a hangsúly*. De nem hiányoznak a jogi biztosítékok sem, ezek szerepe azonban az előzőekhez képest másodlagos. A munkához való jog az államnak olyan gazdaságpolitikáját igényli, amely minden állampolgár számára munkaalkalmat biztosít. Jogi garanciákat találunk a Munka Törvénykönyvében (pl. a munkaviszonyt mikor lehet megszüntetni, mennyi a felmondási idő stb.). Ezek a jogi biztosítékok azonban nem garantálják a munkához való jog lényegét, a munkaalkalom teremtését. Itt már a jog alkalmatlan eszköz arra, hogy a jogosítvány garanciájaként funkcionáljon. Ezért ennél a jogcsoportnál gyakori jelenség, hogy a jog *az állami cselekvés programját, az állam kötelezettségvállalását juttatja kifejezésre*. Ez azt is jelenti, hogy ezeknek a jogoknak nagy része nem alanyi jogi jellegű, vagyis a jog eszközeivel nem kényszeríthető ki minden vonatkozásban.

E jogcsoportra jellemző továbbá – ha nem is mindegyik jogosítványra egyforma mértékben –, hogy *az anyagi termeléssel a materiális életfeltételek megteremtéséhez kapcsolódnak*. Miután a szocialista társadalom végső célkitűzése a társadalmi egyenlőség megteremtése, e jogokra különösen jellemző, hogy megvalósulásuk egyben jelentős lépés ennek a célnak megvalósulása felé is.

a) A munkához és a munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazáshoz való jog

A munkához való jog az állam olyan gazdaságpolitikáját jelenti, melynek alapján *minden állampolgár képességeinek és képzettségének megfelelően tud dolgozni*.

Az állampolgári jogként való elismeréséért folyó harc a kapitalizmus gaz-

dasági válságainak növekedésével együtt erősödött. A kapitalista államok azon alkotmányaiban találkozunk vele elsősorban, amelyeknek létrehozása idején a munkásmozgalomnak politikailag jelentős befolyása volt (weimari alkotmány, a második világháborút követő francia és olasz alkotmányok). Általában azonban a polgári alkotmányokban a jog deklarálása mellett ott találjuk a munkanélküli segélyre vonatkozó utalást, amely annak bevallását is jelenti, hogy a kapitalista társadalomban a munkához való jog éppen a gazdálkodás „magán” jellege miatt államilag nem garantálható.

Marx és Engels műveikben rámutattak, hogy a kapitalizmus feltételei között a munkához való jog nem más, mint jámbor kívánság. Mégis harcoltak a munkához való jog elismeréséért, mert a munkához való jog elismerése a tőke feletti hatalom elismerését, végső fokon a termelési eszközök kisajátítását feltételezi, követeli.

A szocialista értelemben vett munkához való jog azt jelenti, hogy minden munkaképes polgár számára biztosítani kell a társadalmi termelésben való részvételt, továbbá a termelésben való részvétel mennyiségének és minőségének megfelelő mértékben kell részesíteni a polgárokat a társadalom által termelt javakból is.

Néhány különleges politikai helyzetet tükröző alkotmánytól eltekintve (pl. az 1918. évi szovjet alkotmány) a szocialista alkotmányok nem mondják ki a jogi értelemben vett *munkakötelezettséget*. Leszögeznek azonban, hogy a társadalmi rend alapja a munka, és minden munkaképes állampolgárnak joga és kötelezettsége képessége szerint munkájával részt venni a termelésben. (Vö. Alkotmánytörvény 14. §.)

Általában az alkotmányok deklarálják a munka szerinti elosztás elvét, mások tiltják a nem munkán alapuló jövedelemszerzést, ismét más alkotmányok a szocialista erkölcs szabályaként mondják ki, hogy „aki nem dolgozik, az ne is egyék”. A munkához való jog nem jelent jogot arra, hogy az állampolgár egy általa meghatározott munkahelyen igényeljen munkát. Más oldalról viszont a munka abban az értelemben szabad, hogy az állam nem kötelezhet senkit arra, hogy egy meghatározott munkahelyen munkát vállaljon, illetőleg a munkát – jogilag meghatározott feltételek mellett – meghatározott helyen akarata és érdekei ellenére folytassa.

A munkához való jog fenti tartalmát az állam jogszabályokban is köteles garantálni. Ez azt jelenti, hogy a munkaszerződések szabadon köthetők, de a munkaszerződéseknek meg kell felelniük a Munka Törvénykönyvébe foglalt közhatalmi előírásoknak. A munkára, a munka díjazására vonatkozó jogi előírások tehát nem veszélyeztetik a munkaszerződés szabad voltát, csak általános, az állam által kikényszeríthető normák útján a munkához való jog alapvető garanciáit írják körül.

A munkához való jog részletes szabályai a munkajog jogágzatába tartoznak.

b) A pihenéshez való jog

A munkával kapcsolatos alkotmányi rendelkezések részeként fogalmazható meg a pihenéshez való jog. E jog történelmileg ugyancsak a munkásmozgalom követeléseként fogalmazódott meg, és azt az igényt juttatta kifejezésre, hogy az állam jogszabályok útján garantálja a kizsákmányolás korlátozásaként a pihenőidőt. Legjelentősebb követelésként a 8 órás munkaidő törvényes garantálása emelhető ki.

Magyarországon a pihenéshez való jogot többféle jogi előírás garantálja. Ezek közül a leglényegesebbek:

- a 8 órás vagy egyes munkakörökben ennél kevesebb munkaidő;
- a munkaközi szünet (általában munka közben fél óra);
- a munkanapok közötti munkamegszakítás. (A munkaidő általában 8 óra, amelyet 16 óra pihenőidő követ, a jogszabályok korlátozzák, illetőleg meghatározzák a túlóráztatást, amelynek díjazása is eltér az általánostól, a két műszak közötti pihenőidő 8 óránál kevesebb nem lehet);
- a heti pihenőnap, amely általában a vasárnap, de meghatározott munkahelyeken más napokon is kiadható;
- a fizetett munkaszüneti napok, amelyeken csak a törvényben meghatározott esetekben lehet munkát végeztetni (január 1., március 15., április 4., május 1., húsvét hétfő, augusztus 20., december 25. és 26.);
- évi fizetett szabadság, amely 12 nap alapszabadságból, a munkaviszonyban töltött évektől és más jogilag releváns körülményektől függően pótszabadságból áll.

Az alkotmány eredeti szövege külön szövelt az *üdülteshez való jogról*, amelyet azonban az alkotmány előírásai ellenére minden dolgozó számára rendszeresen biztosítani nem lehet. Az 1972. évi alkotmánymódosítás a fentiekre tekintettel az üdüléshez való jogot direkt módon nem nyilatkoztatja ki, de rendelkezik az üdülés megszervezésének segítéséről, úgy, mint a pihenéshez való jog egyik biztosítékáról. (Alkotmánytörvény 56. §.) Az állam segítséget nyújt tehát az üdülés megvalósulásához, amelyet a szakszervezetek útján anyagi kedvezményekkel valósítanak meg.

c) Az egészségvédelem és munkaképtelenség esetén a támogatáshoz (társadalombiztosításhoz) való jog

A két elkülöníthető jogosítvány együttes tárgyalását egyrészt az indokolja, hogy nagyrészt azonos szervezetek útján valósítják meg a két jogosítványt, másrészt az állampolgár mindennapi élete oldaláról is összefolynak ezek a jogosítványok.

Az *egészségvédelemhez való jog* egyrészt azt jelenti, hogy az állam jogszabályok útján köteles meghatározni a munka egészségügyi előírásait, azok betartását pedig az erre a célra létrehozott szervek útján ellenőriztetni köteles. A munkavédelmi és egészségügyi előírások betartásánál a szakszervezeteknek, mint a dolgozók érdekvédelmi szerveinek is jelentős szerepe van. Ezt a jogot a „munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével valósítja meg”. (Alkotmánytörvény 57. §.)

Az állam, az alkotmány előírásainak megfelelően biztosítani tartozik az állampolgárok anyagi ellátását öregség és munkaképtelenség esetén. E jogot az állam a társadalombiztosítás útján és szociális intézmények fenntartása útján garantálja. (Vö. Alkotmánytörvény 58. §.)

A társadalombiztosításnak két fő ága van: az egyik a betegségi biztosítás, amely hazánkban minden dolgozóra és családtagjára kiterjed, a másik pedig a nyugdíjbiztosítás. Az állam ezen kívül szociális intézmények rendszerét is fenntartja az önmagukról gondoskodni nem tudó állampolgárok ellátása érdekében. Ilyenek a gyermekvédelmi intézmények, a testi és szellemi fogyatékosok foglalkoztatása és ellátása, a szociális otthonok, a szociális segélyek mindazok számára, akik ezekre rászorulnak.

d) A művelődéshez való jog

A művelődéshez való jog történelmi előzményeként a polgári „*tanszabadság*” jogát szokás emlegetni. A két jogosítványt magába foglaló jog egymás mellé állítása leginkább mutatja az állampolgári jogok felfogásában meglévő különbségeket.

A „tanszabadság” az emberi jogok egyikeként jött létre és azt jelentette, hogy minden ember szabadon dönthet, hogy mit és hogyan kíván tanulni, illetőleg tanítani. Tehát az államnak nincs joga az „ember autonómiáját” ilyen irányban sem korlátozni. A jog lényege az állam vagy harmadik személyek cselekvéstől való tartózkodása annak érdekében, hogy a jog megvalósulhasson.

A művelődéshez való jog az állam olyan kultúrpolitikai törekvését, kötelezettségvállalását jelenti, amely az állampolgárok számára biztosítja a mű-

velődés lehetőségét, sőt állampolgárait ösztönzi tudásuk minél szélesebb körű fejlesztésére. Az állam pozitív cselekvése e területen is megjelenik a XIX. században (pl. az ingyenes, majd kötelező elemi oktatás megszervezése), de azt állampolgári jogként vagy nem fogalmazzák meg, vagy csak fenntartásokkal beszélnek állampolgári jogi jellegéről. Általában továbbra is a fentiekben jelzett tanszabadságról szólnak.

A szocialista alkotmányok az elsők, amelyek fenntartás nélkül az állam kötelezettségeként fogalmazzák meg a legszélesebb értelemben a polgárok művelődéshez való jogát. E jog a Magyar Népköztársaságban a következőkben jut kifejezésre:

- az alapfokú oktatás megszervezése állami feladat és az minden állampolgár számára ingyenes és kötelező;
- az állam a társadalom igényeinek és anyagi erejének megfelelően közép- és felsőfokú oktatási intézményeket tart fenn. Ezekbe az intézményekbe a társadalom által igényelt számban tervszerűen, a legjobb képességekkel rendelkezők juthatnak be, és az arra rászorulóak az államtól anyagi támogatásban részesülnek;
- az állam vállalja a szakmunkásképzés megszervezését és anyagi fenntartását;
- az állam feladata a felnőttoktatás megszervezése azok számára, akik iskolai tanulmányukat szociális és más okok miatt munkába állásuk előtt befejezni nem tudták (esti és levelező oktatás);
- az állam széles körben vállalja az állampolgárok iskolán kívüli művelődésének támogatását. Ennek érdekében kulturális intézményeket tart fenn, illetőleg anyagi támogatásban részesít. Ilyenek a könyvtárak és kultúrházak. Támogatja a tudományos ismeretterjesztést, a könyvkiadást, a színházak és más intézmények kulturális munkáját. Az állam jelentős támogatásban részesíti a sportmozgalmat és annak intézményeit is.

e) Az alkotmány első fejezetében szabályozott állampolgári jogok

Az állampolgári jogok szocialista felfogásának elemzése során már szó volt arról, hogy a felfogás változtatásával együtt az elmúlt 15 évben megváltozott az állampolgári jogok helye az alkotmány rendszerében. Azt megelőzően (így az 1949-es magyar alkotmányban is) az állampolgári jogok az állami berendezkedés szabályai után helyezkedtek el. A legújabb szocialista alkotmányokban a társadalmi rendet követően, sőt több vonatkozásban azzal összeolvadva szabályozzák az állampolgári jogokat.

A magyar alkotmány 1972. évi reformja során is éreztették a hatásukat ezek a változások. Az alkotmány reformja nem tette ugyan lehetővé az ál-

lampolgári jogok harmadik fejezetként való szabályozását, szorosabb kötést a társadalmi rendhez – hiszen ez az alkotmány egész rendszerének módosítását jelentette volna –, de néhány állampolgári jogként is jelentkező jogosítvány a társadalmi rendet szabályozó első fejezetbe került át. Hasonló okai vannak az egyesülési jognak és a társadalmi berendezkedés alapjához tartozó társadalmi szervek elhatárolódásának, amelyről már megemlékeztünk.

Az alkotmány első fejezetébe került át a házasság-, a család-, a gyermek- és ifjúságvédelemmel kapcsolatos alkotmányi előírás (15. § és 16. §). Ugyancsak ebben a fejezetben található a tudományos munka, a haladó művészetek állami támogatására vonatkozó előírás is. Ezen kívül a társadalmi rend tárgyalásánál történik utalás az állampolgárok életének és testi épségének védelmére, valamint a rászorultak támogatására is. Ezek a jogok ugyanis a gazdasági, szociális és kulturális jogok közül azok, amelyeknek *alanyi jogi jellege* a legkevésbé mutatható ki. Ezekre különösen vonatkozik az a megállapítás, hogy *az állam politikai céljait fogalmazza meg*, amelyek egyszersmind az állampolgárok jogaiként is lecsapódnak. Ezeknél a jogoknál alig találunk az állampolgári jog védelmére – az egyes állampolgárt megillető – jogi garanciákat, ami az alanyi jogi jelleget adja. E jogoknak ilyen része elméletileg indokoltan került át a társadalmi rend szabályai közé.

Ezt egyes szocialista alkotmányok – a magyar alkotmányhoz képest – tovább szélesítették, olyan társadalmi viszonyokat is az alkotmány részévé tettek, amelyek eddig azokból hiányoztak. Pl. az NDK alkotmánya a városok és községek közösségének jelentőségét, a társadalmi rendszerben betöltött szerepét is az alkotmány tételévé tette. A városok és községek szervei a valóságnak megfelelően nemcsak az államszervezet részei, hanem egy lakóhelyi közösség érdekeit kifejező szervek is.

4.8. AZ ÁLLAM TEVÉKENYSÉGÉBEN VALÓ RÉSZVÉTELT BIZTOSÍTÓ JOGOK

E jogcsoportot is elsősorban a gazdasági, szociális és kulturális jogokra jellemző sajátosságok uralják. Így elsősorban jellemző, hogy az állam pozitív tevényt (cselekvését) igénylik, biztosítékaik között különböző mértékben jogaikat is találunk, de még a politikai garanciák a jellemzők és ennek megfelelően nem mindenütt érvényesül alanyi jogi jellegük.

Ilyen típusú szabályokat már a korai polgári alkotmányokban is találunk, de ezeket a fenti jellemzők miatt nem sorolták az emberi jogok közé. Ilyenek pl. a választójogra és a panaszjogra vonatkozó szabályok. Napjainkban

az alkotmányjogi irodalom ezen a címen összefoglalja mindazokat a jogokat, amelyek az állam tevékenységében való részvételt garantálják. Ilyenek az előbbiekben említett jogokon kívül az igazságszolgáltatásban való részvétel (népi ülnökök), részvétel a képviseleti szervek bizottságaiban, az önkéntes rendőri tevékenység, részvétel a jogszabálytervezetek feletti társadalmi vitában, a falugyűlések stb. A felsorolást tovább lehetne folytatni. Kifejtésüket itt azért nem vállaljuk, mert az anyag megfelelő részénél (jogforrási rendszer, igazságszolgáltatás, képviseleti szervek, választójog stb.) erről külön szólunk.

4.9. AZ ÁLLAMPOLGÁROK EGYENJOGÚSÁGA

Az állampolgárok szabadságjogainak, valamint gazdasági, szociális, kulturális jogainak elemzését azzal kezdtük, hogy felsoroltuk azokat az ún. alapvető jogokat, amelyek az egyes jogcsoportokhoz tartoznak. Mindkét jogcsoportnak van tehát katalógusa, és az irodalomban legfeljebb arról folyik vita, hogy nem lehet-e több vagy kevesebb jogosítványt a csoportba sorolni.

Az állampolgárok jogegyenlőségének, egyenjogúságának *ilyen katalógusa nincs. A jogegyenlőség ugyanis olyan alkotmányos alapelv, amely meghatározott tartalommal az egész jogrendszert áthatja. A jogegyenlőség fogalma és tartalma azonban történelmi koronként is változott.*

Az emberek egyenlőségének gondolata igen régi keletű. A jogegyenlőség azonban sajátosan polgári gondolat, és elvileg az embereknek *a jog, az állam által kibocsátott jogszabályok előtti egyenlőségét jelentette.*

A polgárságnak ez a követelése elsősorban a nemesi előjogok, kiváltságok eltörlésére irányult. A francia deklaráció ezért *a) a törvény előtti egyenlőségről, b) a bíróságok előtti egyenlőségről, c) a hivatalviselés egyenlő lehetőségéről és d) az adófizetés (közteherviselés) egyenlőségéről* szólt.

A jogegyenlőség gyakorlata, akkor még a polgári jogegyenlőség gondolatának mai fogalmához képest is szűk volt, lényegében csak a rendi kiváltságok megszüntetését célozta. Később ez a gondolat szélesedett, és elvileg nemcsak a rendi kiváltságok eltörlését, hanem az állampolgároknak minden szempontból az állam előtti egyenlőségéig terjedt. A jogegyenlőség ilyen értelmű megvalósítása a polgári társadalomban szinte alig következik be, hiszen a legkülönbözőbb szempontokból különbséget tettek az államhoz való viszony szempontjából is az állampolgárok között (pl. választójogi cenzusok, nemek közötti megkülönböztetés, fajhoz, nemzetiséghez való tartozás alapján történő megkülönböztetés stb.).

A polgári jogegyenlőség gondolatának keletkezésével szinte párhuzamo-

san megfogalmazódik a társadalmi egyenlőség gondolata is. *A jogegyenlőség formális egyenlőség*, amely maximálisan azt takarja, hogy minden ember a közhatalomhoz képest egyenlő. Az egyenlőség pedig elvileg az emberek közötti mindennemű különbség eltörlését célozza és a társadalom életében minden embernek egyenlő helyzetet kíván teremteni.

A társadalmi egyenlőség jelszavát a polgári forradalmak időszakában – ezt követően – más politikai eszmeáramlatok is zászlajukra tűzték. Az egyenlőség gondolata jelentős szerepet játszott a munkásmozgalomban is. *Marx és Engels* rámutattak arra, hogy az embernek a társadalomban elfoglalt azonos helyzete elképzelhetetlen a termelési eszközök magántulajdonának megszüntetése, és ezzel együtt az osztályok megszüntetése nélkül. Ezért minden egyenlőség gondolat, ha nem akar csalássá fajulni, el kell, hogy jusson eddig a követelésig.

A marxizmus–leninizmus klasszikusai ugyanakkor harcoltak a különböző kispolgári egyenlőségi elképzelésekkel szemben. Egyrészt azokkal, amelyek a szocialista társadalom felépítését a munkáshatalom nélkül képzeltek el. Másrészt azokkal, amelyek mindentől elvonatkoztatott, valamiféle abszolút, az embereket uniformizálni akaró egyenlőséget hirdettek.

„Az egyenlőség történelmi kategória, amelyet csak a társadalom adott fejlettségi fokán lehet megvalósítani. A proletariátus az osztályok megszüntetése, a kizsákmányolás megszüntetése útján teremt egyenlőséget, aki annál tovább megy, az badarságokig jut el” – mondja *Engels*. „Azt állítani, hogy mi minden embert egyenlővé teszünk, ez a legüresebb frázis és az olyan entellektüel ostoba kitalálása, aki, néha jóhiszeműen dobálódzik a szavakkal, ide-oda forgatja őket, de minden tartalom nélkül.” – írja *Engels* „Anti-Dühring” című művében.

A társadalmi egyenlőség gondolata a fenti értelmezésben a munkásmozgalom célkitűzésévé, politikai programjává vált. A szocialista államok alkotmányai ennek megfelelően kimondják a kizsákmányolás megszüntetését, a termelőeszközök társadalmazását, és célként tűzik ki az osztály nélküli társadalom felépítését. Ebben az értelemben a szocialista alkotmányok rögzítik a társadalmi egyenlőség nagy célkitűzéseit és történelmi vívmányait. Ugyanakkor érintik a társadalmi egyenlőtlenség tényét, amikor pl. deklarálják, hogy az elosztás alapja a munka mennyisége és minősége, és nem a társadalmi egyenlőség. A szocialista alkotmányok ezenkívül – az előző pontban megfogalmazott – szociális, kulturális intézkedéseket tesznek a társadalmi egyenlőtlenségek bizonyos területen való korlátozására. Orvosi ellátásban nemcsak az részesül, aki fizetőképes. A társadalom minden tagja számára a kulturálódás lehetősége társadalmi ügy, ezért azt mindenki számára biztosítani kell. A gazdasági, szociális és

kulturális jogok nagy része bizonyos értelemben a társadalmi egyenlőség megteremtését célozza.

A jogegyenlőség az államhoz, közhatalomhoz képest egyenlőség. A marxista-leninista államelmélet a hatalom lényege oldaláról közelítette meg az állampolgárok egyenjogúságát. Szovjet-Oroszországban a proletárállam a kiélezett osztályharc viszonyai között nem helyezkedik a jogegyenlőség talajára. Lenin többször hangoztatja, hogy a jogegyenlőség tagadása a szocialista államnak nem általános sajátossága, hanem az kivételes sajátosság. A volt uralkodó osztály elhíyomásának politikai céljából nem következik a jogegyenlőtlenség.

A történelem bizonyította, hogy a szocialista társadalomban létrejövő állam (közhatalom) törvényszerűen a jogegyenlőség alapjára helyezkedik, sőt ezt a követelést egyre fokozottabban érvényesíti minden területen. A szocialista jogegyenlőség-gondolat a legszélesebb értelemben jelenti, hogy minden állampolgár az állam előtt egyenlő. Kiváltságokat faji, nemzeti, vallási vagy más társadalmi csoportba való tartozása alapján senki sem kaphat. A jogegyenlőség megvalósulásának egyik alapvető garanciája, hogy ebben a társadalomban megszűnik a kizsákmányolás, a termelési eszközök feletti egyéni, „magán” uralom. A nagy társadalmi, vagyoni különbségek a polgári társadalomban a jogegyenlőség megvalósításának lényeges korlátai.

Az egyenjogúság tehát jogalkotást és jogalkalmazást átfogó alkotmányos alapelv, melynek megvalósítási területe az egész jogrendszert átfogja. A szocialista alkotmányok mégis több embercsoport szempontjából külön hangsúlyozzák az egyenjogúság megvalósításának igényét, programját. Ezek kiemelését elsődlegesen politikai okok indokolják. Ahhoz tapadnak, hogy a polgári társadalomban a jogegyenlőség itt szenvedett elsődlegesen csorbát. Ilyen területek különösen a nemek és a nemzetiségek egyenjogúsága.

a) A jogegyenlőséget érintő terület a *nemek egyenjogúsága*. Ez azt jelenti, hogy az állam a jogalkotás és a jogalkalmazás során nem tesz különbséget férfiak és nők között. Így pl. a polgári jogalkotástól eltérően Magyarországon a választójog feltételei a nők és a férfiak számára egyenlőek, a családban a férfi és nő jogosítványait a családjogi törvény egyenlővé tette, állampolgárságot az anya magyar állampolgársága alapján is szerezhethet a gyermek stb.

A Magyar Népköztársaság a nők társadalmi egyenlőségének elősegítésére számos intézkedést tett. Ilyennek tekinthetők a gyermekgondozói intézmények, a háztartási munkát megkönnyítő intézkedések stb.

b) A polgári államok gyakorlatának bírálataként – az egyenjogúság általános elvének leszögezése mellett – a szocialista alkotmányok külön kieme-

lik a nemzetek és nemzetiségek egyenjogúságát. Ez nemcsak a nemzetiséghez való tartozás alapján tett jogegyenlőtlenséget tiltja, hanem a nemzetiségnek mint népcsoportnak *sajátos nemzeti jogosítványokat is juttat*. Ilyen pl. az anyanyelv szabad használata (törvények szerint állami szervek előtt folyó eljárás esetén mindenki anyanyelvét használhatja, és szükség esetén az állam biztosít tolmácsot), *a nemzeti kultúra szabad fejlesztésének joga*, az iskolai oktatásban az anyanyelvi iskolák stb.

c) Egyes alkotmányok kifejezetten, más alkotmányok a lelkiismereti szabadság részeként deklarálják a felekezetek, az egyházak egyenjogúságát. Magyarországon a felszabadulás után felszámolták mindazokat a különleges jogokat, amelyekkel a katolikus egyház rendelkezett (pl. az egyházi adók állami behajtása, az egyház főpapjai a felsőház tagjai voltak hivatalból stb). A felekezetek egyenjogúsága nyilvánul meg abban is, hogy a felekezetekhez való tartozás sem külön jogokat, sem kötelezettségeket nem jelent az állammal szemben. (A felszabadulás előtt meghatározott állami tisztségek betöltésének feltétele volt a vallás is.)

4.10. AZ ÁLLAMPOLGÁROK ALAPVETŐ KÖTELEZETTSÉGEI

Az emberi jogok katalógusából az állampolgári kötelezettségek teljesen hiányoznak. Ez nem jelentette azt, hogy az állampolgároknak nem voltak kötelezettségei (pl. az adófizetés, a jogszabályok betartása stb.). Ezek azonban az emberi jogok államot korlátozó felfogása miatt eszmeileg az alkotmányban foglalt emberi jogokon kívül estek.

A pozitív jogból levezetett alapvető jogok vizsgálata adott először eszmeileg lehetőséget az állampolgári kötelességek alkotmányi kimunkálására, erre azonban – egyes kivételektől eltekintve – a polgári alkotmányokban nem kerül sor. Ezek az alkotmányok egy-egy kötelezettséget ugyan megemlítenek, de a kötelezettségek zárt, elméletileg kimunkált egészet soha nem alkotnak, nem úgy, mint az alapvető jogok tekintetében.

A szocialista alkotmányfejlődés eredményezte, hogy azok mindig a jogok és kötelezettségek egységéből indultak ki, és az alkotmányok megfogalmazták az állampolgári kötelezettségeket is.

A Magyar Népköztársaság Alkotmánya hetedik fejezetében kijelenti, hogy a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelezettségek teljesítésétől. (Alkotmánytörvény 54. § [2] bek.) Alkotmányunk a következő kötelezettségeket sorolja fel:

- a nép vagyonának védelme,
- a társadalmi tulajdon szilárdítása,

- a Magyar Népköztársaság gazdasági erejének fokozása,
- a műveltség gyarapítása,
- az ország természeti és kulturális értékeinek oltalmazása,
- a társadalmi rend erősítése,
- a haza védelme, a honvédelmi kötelezettség teljesítése (Alkotmánytörvény 69–70. §-ai),
- a képesség szerinti munkavégzés (Alkotmánytörvény 14. §),
- az alkotmány, valamint az alkotmányos jogszabályok megtartása és feladatkörben eljárva azok megtartatása (Alkotmánytörvény 77. §).

Ha a kötelezettségek felsorolását áttekintjük, megállapítható, hogy ezek döntő többsége erkölcsi kötelezettséget és nem jogi értelemben vett kötelezettségeket jelent. Kifejezetten szoltunk erről a munkakötelezettséggel kapcsolatban.

Jogi jellegű kötelezettséget a haza védelme és a jogszabályok megtartásának kötelezettsége takar.

AJÁNLOTT IRODALOM

- Az emberi jogok dokumentumokban. (Szerkesztette: *Kovács István–Szabó Imre*) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1980. 624. old.
- Az emberi jogok hazánkban. (Szerkesztő: *Katonáné Soltész Márta*) Budapest, 1988.
- Holló András*: Állampolgári jogok Magyarországon. Kossuth Könyvkiadó 1979. 142. old.
- Joó Rudolf*: Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság. Kossuth Könyvkiadó 1984. 281. old.
- Sólyom László*: A személyiségi jogok elmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1983. 344. old.
- Szabó Imre*: Az emberi jogok. Akadémiai Kiadó 1978. 163. old.
- Szabó Imre*: A kulturális jogok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1973. 290. old.
- Szentpéteri István*: A közvetlen demokrácia fejlődési irányai. Akadémiai Kiadó 1985. 481. old.
- Schmidt Péter*: Szocializmus és államiság. Budapest, 1984.
- Szamel Lajos*: A gyülekezési szabadság. ÁI. 1988. 6. sz.
- Ádám Antal*: Az 1986. évi magyar sajtótörvényről. Jogügyi Közlöny, 1987. 1. sz.
- Rácz Attila*: Az állampolgárok alapvető jogainak védelme Magyarországon. Jogügyi Közlöny, 1987. 2. sz. 197. old.
- Emberi jogok hazánkban. ELTE Jogi Továbbképző Intézet – Kutató csoportja. Bpest, 1988.

A választási rendszer

5.1. A VÁLASZTÓJOG FOGALMA ÉS SZABÁLYAINAK OSZTÁLYOZÁSA

A választójog azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek az államszervezetbe beépülő képviseleti szervek létrehozását, annak módját határozzák meg. Választások természetesen a társadalomban nemcsak a képviseleti szervek létrehozására fordulnak elő. Így pl. a tanácsok végrehajtó bizottságokat, az Országgyűlés Elnöki Tanácsot, Minisztertanácsot választ. A szakszervezetekben, a pártszervezetekben, tehát a társadalmi szervezetekben is választják a vezető szerveket. Amikor választójogról szölkünk, akkor azon mindig az *államszervezetbe beépülő képviseleti szervek választására vonatkozó normák összességét értjük.*

Az ilyen értelemben felfogott választójogi normák három csoportra oszthatók: *a szavazati jogra, a választási eljárásra és a visszahívásra vonatkozó szabályok csoportjára.*

a) A szavazati jogra vonatkozó szabályok

Az első normacsoportot tehát a szavazati jogra (szólták szűkebb értelemben vett választójognak is hívni) vonatkozó szabályok alkotják. Ebbe a csoportba soroljuk *az aktív választójogra* vonatkozó szabályokat és *az ún. passzív választójogra* vonatkozó szabályokat. Az aktív választójog a szavazati joggal rendelkező állampolgárok meghatározására vonatkozó szabályok, míg a passzív választójog a választhatóság feltételeit meghatározó szabályok összessége.

Magyarországon ma az aktív és a passzív választójog egybeesik. A hatályos választójogi törvény szerint az, akinek szavazati joga van, megválasztható képviselővé, illetőleg tanácstagga. Mégis meg kell a két fogalmat különböztetni azért, mert az államok többségében határozott jogi különb-

séget tesznek az aktív és a passzív választójog között. Általában a passzív választójog elnyeréséhez *magasabb feltételeket szabnak*, magasabb követelményeket fűznek, mint az aktív választójoghoz.

A szocialista országokban sem feltétlenül esik egybe az aktív és a passzív választójog. A Szovjetunióban pl. aktív választójoga van minden 18. életévét betöltött állampolgárnak, a Legfelsőbb Szovjet választásakor viszont passzív választójoga csak minden 21. életévét betöltött állampolgárnak van. Tehát életkor szempontjából a passzív és az aktív választójog között különbséget tesznek. Ugyanígy különbséget tesznek Romániában és Csehszlovákiában is (a passzív választójog korhatára itt a 21., illetve a 23. életév).

b) A választási eljárás

A választójogra vonatkozó szabályok másik csoportját alkotják a *választási eljárási szabályok*. A választási eljárás mindazokat a normákat magában foglalja, amelyek a *választás lebonyolításának módját, formáit határozzák meg*. Ilyen szabályok: hogyan állítják össze a választók jegyzékét, hogyan történik a jelölés, kinek van jelöltajánlási joga, milyen eljárás mellett jelölik a képviselőket, a tanácsstagokat, ki hagyja jóvá ezt a jelölést és milyen jogkörben, hogyan történik a szavazás, hogyan kell megállapítani a szavazás eredményét, ki adja ki a képviselőnek a megbízólevelet, mikortól kell a képviselői megbízás kezdetét számítanunk stb.

A választási eljárás összes szabályát nem célszerű itt felsorolni, a fentieket is csak példaként említettük. Az egyszerűség kedvéért azt lehetne mondani, hogy minden olyan norma, amely nem a választójogosultságot érinti és nem a visszahívást szabályozza, tulajdonképpen választási eljárási szabály. Minél inkább közeledik egy törvény az általános választójoghoz, azaz a mindenkire kiterjedő szavazati joghoz, annál kevesebb a választójogra vonatkozó rendelkezések száma, és minél több a szavazati jogból való kizárók, általában annál nagyobb a választási törvényben a választójogra vonatkozó normák száma.

c) A visszahívásra vonatkozó jogszabályok

A választási rendszer normáinak harmadik csoportjába a visszahívási jog tartozik. A visszahívási jogot azért kell harmadik csoportként kezelni, mert a visszahívás szabályait nem a választások alkalmával alkalmazzák, tehát nem a képviselői megbízással merülnek fel, hanem később, amikor az állampolgárok a képviselői mandátumot vissza kívánják vonni. Szorosan véve a visszahívási szabályok is *lehetnek szavazásra jogosító szabályok* (kinek

van joga a visszahívásban részt venni) és *lehetnek eljárási szabályok* (arra is vonatkozhatnak, hogy miként kell a visszahívást lebonyolítani).

A visszahívásnál általános alapelv, hogy minden választójogosult részt vehet a visszahívási eljárásban is. A magyar törvény is ezt az elvet követi. Választójogi törvényünkben a visszahívásra vonatkozó normák között elsősorban eljárási szabályokat találunk, arra vonatkozóakat, hogy a visszahívást hogyan kell lebonyolítani.

Az 1983. évi III. törvény előírja, hogy a visszahívást a választásra vonatkozó szabályok betartásával, titkosan kell végrehajtani. A visszahívást a NET-nél, illetőleg a megfelelő szintű tanácsoknál az állampolgárok 10%-a, illetőleg az azonos szintű népfrontbizottság kezdeményezheti. Az országos listán megválasztott képviselők visszahívását a Hazafias Népfront Országos Elnöksége kezdeményezheti, és azt az Országgyűlés mondhatja ki.

A visszahívást illetően még egy további szabálycsoport is elképzelhető, mégpedig az a szabálycsoport, amely kimondja, hogy *mikor lehet egy képviselőt visszahívni*. A visszahívásról a képviseleti szervek tevékenységének elemzése kapcsán, a képviselők jogainál, kötelelességeinél még szólni fogunk. Most annyit állapíthatunk meg, hogy *a visszahívásnak ilyen értelmű anyagi szabálya nem lehet, vagy ha van, úgy az a visszahívási jog korlátját jelenti*. Ugyanis, ha a visszahívást jogi feltételekhez kötik, tehát ha az állampolgároknak bizonyítaniuk kell e feltételek meglétét, akkor a visszahívási jog jogi eszközökkel korlátozott. A szocialista képviseletben a képviselő és a választó közötti viszony politikai, bizalmi viszony. Ha ez a bizalmon alapuló viszony megbomlik, akkor nem lehet megakadályozni, hogy a választók a visszahívást kimondják. A valóságban persze minden visszahívási eljárás során megfogalmazódnak az okok, de ha ezeket jogi szabállyá formálják, akkor már a visszahívási jogot korlátozzák.

5.2. A VÁLASZTÁSI ALAPELVEK

Napjainkban akkor tekintik a választási rendszert demokratikusnak, ha négy nagy elv köré csoportosíthatók a szabályai. Ezek: *a választójog általánossága, egyenlősége és arányossága, közvetlensége és titkossága*.

a) A választójog általánossága

A választások általánosságának követelménye azt jelenti, hogy *a természetes kizáró okokon túlmenően minden nagykorú állampolgárnak szavazati jogot kell adni*.

Természetes kizáró okként általában kettőt szokás megkülönböztetni:

– *Az elmebetegséget.* A nagykorú állampolgárok közül kizárhatók vagy ki kell zárni az elmebetegeket, hiszen önálló akarat kialakítására képtelenek, tehát részükre választójogot adni nem szabad.

– Természetes kizáró okként azokat a személyeket lehet kizárni a szavazati jogból, *akik társadalomellenes magatartást tanúsítottak*, ezt a független bíróság megállapította, tehát bűncselekményt követtek el. Ez utóbbi kizáró ok, jóllehet elvileg pontosan körülhatárolható, mégis, mint látni fogjuk, több gyakorlati problémát vet fel.

Az általánosság elvének az a választási rendszer felel meg, ahol a nagykorú állampolgároknak – az előbb említett természetes kizáró okokon túlmenően – választójogot, szavazati jogot biztosítanak. Azokban az országokban, ahol a választójogosultság valóban eléri az általánosság szintjét, ott *az állampolgárok 60–70%-a rendelkezik szavazati joggal.* (A fennmaradó 30–40% kiskorú.) Ha valamely országban az összlakosság legalább 60%-a nem rendelkezik választójoggal, ott feltételezhető, hogy a természetes kizáró okokon túlmenően *egyéb kizáró okokat is alkalmaznak.* Ezeket a kizáró okokat *választási cenzusoknak* nevezzük.

A választási cenzusoknak történelmileg sok fajtája alakult ki. A polgári államfejlődés kezdetén az általános választójogot nem ismerték el. A XIX. század második felében erőteljes politikai harc indult az általános választójogért. Ennek a munkásmozgalom is részese volt. Az elmúlt kétszáz évben több választási cenzust alkalmaztak annak érdekében, hogy a lakosság meghatározott részét megfosszák a szavazati jogtól.

Az egyik jellemző választási cenzus a *korcenzus*. Ennek alkalmazása esetén a *választói jogosultságot nem a nagykorúsághoz, hanem a nagykorúság felett valamilyen magasabb életkorhoz kötötték.* Magyarországon a felszabadulás előtt általában 26, illetőleg 30 életévben állapították meg az aktív választójog korhatárát. Vagyis egyes korosztályokat megfosztottak a választójogtól. Ezért az ilyen előírást választási cenzusnak kell tekinteni.

A másik választási cenzus a *nemek közötti megkülönböztetés cenzusa*; ekkor a választójog szempontjából a férfiak és a nők között tesznek különbséget. A XX. század fordulójáig a nőknek nem biztosították a választójogot. Még ma is vannak olyan európai országok, amelyek a választójog szempontjából a nőket más elbírálás alá vonják, mint a férfiakat. A nőknek a választójogból való teljes kirekesztése Európában legtovább Svájcban maradt meg.

Cenzuscsoportnak is tekinthetők a vagyoni cenzusok. Számtalan fajtájuk ismert. Hosszú ideig *maghatározott nagyságrendű vagyonhoz* kötötték a választójogosultságot. 1848-ban pl. Magyarországon annak a volt jobbágnak adtak választójogot, aki legalább 1/4 jobbágytelekkel rendelkezett. Ugyan-

csak vagyoni census az ún. *adó-census*, mégpedig az egyenesadó-census. Egyenes adót ingatlanok után kell fizetni (pl. föld, ház stb.), s amikor meghatározott nagyságú adófizetést írtak elő, mögött ismételtelen csak vagyoni állt.

Érdekességgént említhető meg a vagyoni censusnak egy másik fajtája, amelyet az *Amerikai Egyesült Államokban* alkalmaznak. Az Amerikai Egyesült Államokban ugyanis nem az unió szabályozza a választójogot, hanem a tagállamok. Ez azt jelenti, hogy az Amerikai Egyesült Államokban minden tagállamban külön-külön alkotnak választójogi törvényt. Voltak és vannak olyan tagállamok, ahol választási adó megfizetéséhez kötik a választójogosultságot, kimondván: aki ezt a választási adót nem fizeti meg, azt nem lehet a választási névjegyzékbe felvenni, annak nincs választójoga.

A műveltségi census legismertebb fajtája az *iskolai végzettség censusa*. Ez azt jelenti, hogy meghatározott iskolai végzettséget kell igazolni ahhoz, hogy valakinek választójoga legyen. Magyarországon pl. az 1938. évi XIX. tc. a hat elemi elvégzéséhez kötötte a választójogot.

Az iskolai végzettség censusa a vagyontalan rétegeket, vagy legalábbis zömében ezeket kívánta kizárni a választójogból. A törvénynek ezt a célját mi sem mutatja jobban, mint hogy *meghatározott vagyon vagy foglalkozás alapján már az írni és olvasni tudás is elegendő volt a választójog elnyeréséhez*. Így írni és olvasni tudás is elegendő volt azoknak, akik vitézségi érdeméremmel rendelkeztek, a hadseregben altiszti rendfokozatot értek el, a Károly-csapatkereszt tulajdonosai vagy önálló kisiparosok, kereskedők voltak. Csak írni-olvasni tudást követeltek meg azoktól a földművesektől is, akik 40 aranykorona tiszta jövedelmű földtulajdonnal rendelkeztek vagy földbérliként 6 éve olyan földön gazdálkodtak, amelynek tiszta jövedelme a 100 aranykoronát meghaladta. Kétség esetén – ezt a „kétséget” a névjegyzéket összeállító közigazgatási hatóság állapította meg – az írni-olvasni tudást idézésre a községházán működő bizottság előtt, a hatodikos elemista olvasókönyvből olvasással igazolni is kellett.

Előfordult, hogy valamilyen más műveltségi feltételhez kötötték a szavazati jogot. Az *Amerikai Egyesült Államok* egyes tagállamaiban az értelmi szintet bizottság előtt lehetett igazolni. Volt olyan tagállam, ahol a műveltséget az alkotmány valamely szakaszának értelmezésével lehetett bizonyítani. Ez általában a déli államokban fordult elő és a négerekkel szemben alkalmazták.

Az *egy helyen lakás censusa* azt jelentette, hogy a választás napja előtt meghatározott ideig állandó lakóhellyel kellett rendelkezni ahhoz, hogy valaki választójogot kapjon. Magyarországon a felszabadulás előtt 6 évi *egy helyen lakáshoz kötötték a választói jogosultságot*. Az egy helyen lakás cen-

zusa azokat a rétegeket sújtotta elsősorban, amelyek gyakran voltak kényszer-telenek munkahelyet és ezzel lakóhelyet változtatni.

Végül még egy censzusról emlékezzünk meg, és ez a *faji census, a nemzetiségi census*. Ennek alapja, hogy egy nemzethez vagy fajhoz tartozás alapján tesznek állampolgár és állampolgár között különbséget. A faji censzust ma különösen a gyarmati, félgyarmati országokban alkalmazzák.

Ezek a censzusok a választójog általánosságának elvét sértik. Magyarországon az első világháborúig a lakosság 4–6%-ának, a két világháború között 25–30%-ának volt választójoga.

Magyarországon először az 1945. évi VIII. törvénnyel teremtették meg az általános választójogot.

A hatályos, 1983. évi III. törvény szerint minden nagykorú állampolgárnak szavazati joga van. A nagykorú állampolgárok közül

- nincs szavazati joga annak, akit a közügyektől eltiltottak (közügyektől eltiltó döntést mellékbüntetésként bíróság szabhat ki),
- nincs választójoga annak, aki *szabadságvesztés büntetését tölti vagy szigorított őrizetben van,*
- nincs választójoga az *elmebetegnek.*

Ha végigtekintjük ezeket a kizáró okokat, akkor *mindegyik belefér az előzőekben említett természetes kizáró okok kategóriájába.*

Közelebbről vizsgálva a választójogtól való megfosztást, azt látjuk, hogy a társadalomellenes magatartás tényét vagy bíróság, vagy államigazgatási szerv állapíthatja meg, vagy ezek aktusához kapcsolódhat a szavazati jogtól való eltiltás. Elvileg a független bíróság jogfosztó döntése a kívánatos, különösen akkor, ha a döntés mérlegelési jogen alapszik.

Ebből a szempontból az 1983. évi III. törvény tovább demokratizálta a választói jogosultságot, hiszen kikerülni igyekezett minden olyan választójogi jogfosztást, amely államigazgatási szerv döntésén alapul. Így elhagyta az előzetes letartóztatást mint a szavazati jog korlátozását (ezt a rendőrség ügyészégi jóváhagyás mellett rendelheti el), és megszüntette a rendőrhatalmági felügyelethez kapcsolódóan is a szavazati jog korlátozását.

A mai szabályozásban az elmebetegség az egyedüli olyan választójogi korlát, amely államigazgatási szervek cselekvéséhez kapcsoltan jelent szavazati jog-korlátozást. A törvény ugyanis az elmebetegséget ténykérdésként szabályozza; aki a választási jegyzéket összeállító végrehajtó bizottság szerint elmebeteg, nem vehető fel a névjegyzékre. A közreadott jegyzék ellen kifogással lehet élni a bírósághoz (lásd a választók jegyzéke című fejezetet), de az elmebetegséget a bíróság is csak tényként és nem jogi tényként köteles vizsgálni.

Ezt az ellentmondást a választójogból eddig nem sikerült kiküszöbölni. Ilyen irányú jogi kísérletet tett az NDK választójogi törvénye. E szerint an-

nak, aki gondnokság alatt áll, nincs választójoga. Az, aki zárt elmeegógyintézeti kezelés alatt áll, az *akadályozva van a választójog gyakorlásában*. Jogi formáját tekintve az NDK-beli törvény megoldása pontosabb, *mert megvonja a vb-től a jogot, hogy diszkrécionális jogot gyakoroljon*. Ugyanakkor ez sem problémamentes, mert választójogot ad a zárt elmeegógyintézeti kezelés alatt, illetőleg a gondnokság alatt nem álló tényleges elmebetegeknek.

A választójog általánosságának elve Magyarországon kétségtelenül érvényesül. A választásra jogosultakra vonatkozó rendelkezések kapcsán fel lehet ugyan vetni néhány jogi kérdést, ezeknek azonban nem sok gyakorlati jelentőségük van abban az értelemben, hogy megoldásuk akár minimálisan is növelné a választásra jogosultak körét.

b) A választójog egyenlősége és arányossága

A második választójogi alapelv a választójog egyenlősége. A választójog egyenlőségének elvén az a követelmény értendő, hogy *mindenkinek azonos értékű szavazati jogának kell lennie*.

Gyakran össze szokták keverni a választójog általánosságát és egyenlőségét. Az általánosságnál azt vizsgáltuk, hogy *milyen széles a választójogosultak köre*, míg az egyenlőségnél azt, hogy *aki szavazati jogot kapott, annak azonos értékű-e a leadott szavazata*. Tehát alapvető különbség van a kettő között. Lehetséges, hogy egy választójogi törvény megfelel az általánosság elvének, mert minden nagykorú állampolgárnak választójogot biztosít, de nem felel meg az egyenlőség követelményének, mert az egyik szavazat többet ér, mint a másik. Ez fordítva is lehetséges.

Az általánosság elvét választási censusokkal lehet megsérteni. Az egyenlőség elvét is meg lehet sérteni. A legnyilvánvalóbb mód, amikor *egyeseeknek kettő vagy több szavazati jogot adnak* (plurális választójog). Pl. Angliában egészen 1945-ig két szavazati jogot adtak a főiskolát végzetteknek, meghatározott nagyságú üzemek tulajdonosainak. Az üzemtulajdonos szavazhatott a lakóterületének és üzemének megfelelő választókerületekben is.

Magyarországon is előfordult a Horthy-rendszerben ehhez hasonló megoldás. Voltak ún. lajstromos választókerületek és egyéni választókerületek is. Az egyéni választókerületben magasabb cenrushoz kötötték a választói jogosultságot, mint a lajstromos kerületekben. Viszont, akinek az egyéni választókerületben szavazati joga volt, az egyben a lajstromos választókerületben is leadhatta a szavazatát.

A választójog egyenlőségének elvét az ilyen intézkedés sérti, ugyanis az

egyenlőség azt a követelményt állítja, hogy mindenki egy szavazati joggal rendelkezzen és azonos értékű szavazati joga legyen.

Az egyenlőség elvének másik, gyakran előforduló megsértési módja az egyéni választókerületek esetében fordul elő. *Különböző nagyságú választókerületek létrehozásával különböző lesz a leadott szavazatok értéke is.* Ha az egyik választókerületben 5000 választópolgár van, a másikban 10 000, s mindegyik választókerületben természetesen egy képviselőt lehet választani, ez sérti a választójog egyenlőségét. Ahol 5000-en választhatnak egy képviselőt, ott kétszer annyit ér a szavazat, mint ott, ahol 10 000-en választják. Itt 10 000 szavazatot köt le egy mandátum.

A legismertebb ebből a szempontból az *angol egyéni kerületi rendszer.* Angliában ebben a vonatkozásban is ragaszkodnak a történelmi hagyományokhoz. A választókerületeket nem egy-egy választás alkalmával alakítják ki, hanem a *történelmileg létrejött választókerületi beosztást megtartják.* A választókerületek lakosságának számában jelentős módosulások álltak be. Angliának vannak olyan részei, amelyek iparilag nem fejlődtek, ezekből a lakosság elvándorolt, s vannak olyan részei, ahol nagyarányú fejlődés következett be, ahol a lakosság száma jelentősen felduzzadt. Ezért beszélnek az angol közjogi irodalomban ún. *rothadt választókerületekről* (ezekben kevés a választópolgár, és viszonylag egyszerű mandátumhoz jutni). Az aránytalan nagyságú választókerületek kialakítása elsősorban a munkáslakta településeket sújtja, hiszen a felduzzadás itt következett be.

Az egyéni választókerületek között Magyarországon is jelentős különbségek voltak a felszabadulás előtt. Az 1932. évi választások során a legkisebb választókerület 1108 választójogosulttal, a legnagyobb 22 250 választójogosulttal rendelkezett.

c) Arányos képviselő

Az egyéni választókerületekhez kapcsolódóan szólni kell az *arányos képviselő* problémájáról is. A képviselő, illetve a választójog arányosságáról akkor beszélünk, ha minden párt a kapott szavazatok arányában részesedik a mandátumokból. Pl. ha egy párt országosan 20%-át kapta meg a leadott szavazatoknak, akkor a mandátumoknak is 20%-át kell megkapnia.

Az arányosság igénye a XIX. század második felében, a modern szervezett pártok megjelenésével merült fel. Azt megelőzően politikai platformot, programot adó jelöltek indultak a választásokon és nem szervezett pártok. Ennek megfelelően tipikus az egyéni választókerület. Amikor azonban a pártok a maguk programjával küzdenek a mandátumokért, akkor a jelölt személye másodlagossá válik, a párt mint induló szervezet kerül előtérbe. Ezzel együtt felmerül az arányosság kérdése, amelynek a jelöltek (nem pár-

tok) ütközése esetén nincs értelme. Ezért a XIX. század második felétől különösen a kisebb pártok megindították a harcot a lajstromos választókerületekért mint az arányosságot garantáló választójogi megoldásért. A kormánypártok – miután a nagy pártoknak általában ez a kedvező – többnyire az egyéni választókerületek megtartását szorgalmazzák. *Egyéni választókerületekkel arányos képviseletet nem lehet megvalósítani.*

Az arányosság szempontjából az egyéni választókerületeknek két fajtája alakult ki. Az egyik az ún. *abszolút többséges* vagy abszolút többséget követelő egyéni választókerületi rendszer, a másik pedig a *relatív többséget* követelő egyéni választókerületi rendszer. Az abszolút többséges rendszer lényege, hogy csak az a jelölt kap mandátumot, aki a leadott szavazatoknak több mint 50%-át megszerzi. Relatív többséget követő egyéni választókerületnél a lényeg, hogy a legtöbb szavazatot kapó jelölt szerzi meg a mandátumot akkor is, ha az 50%-ot nem érte el. Ilyen rendszerű a választás Angliában.

Azt lehetne állítani, hogy az abszolút többséges rendszer közelít az arányos képviselethez, hiszen legalább 50%-os többséget követel a mandátum elnyeréséhez. Ez azonban csak elvileg van így. Az abszolút többséget követő rendszer gyakorlatilag ellenkező irányba, az aránytalanság irányába is hathat. Ennek jó példája a francia választási rendszer.

Egyéni kerületi rendszer általában arányos képviseletet nem tud létrehozni, és ezen az abszolút többséget követő rendszer sem tud változtatni. *Arányos képviseletet egyedül lajstromos kerületi rendszerrel lehet megvalósítani.*

A lajstromos kerületi rendszerben egy választókerületben nem egy, hanem több mandátumot lehet szerezni. Ez a lajstromos rendszer lényege.

A lajstromos rendszernek az arányosság szempontjából kimutatható előnyeit hazánkban az 1945. évi VIII. törvény rendelkezéseivel, a felszabadulás utáni választások tényeivel bizonyítjuk.

1945-ben Magyarországon a legtöbb vármegye egy választókerületet alkotott. Ezek a választókerületek nem voltak egyforma nagyságúak. A választójog egyenlősége oldaláról azonban ennek nincs jelentősége. A törvény szerint minden lajstromra annyi jelöltet kell felvenni, ahányszor 12 000 szavazat van a választókerületben. Minden lajstrom annyi mandátumot kap, ahányszor 12 000 szavazat esik rá. Ez azt jelenti, hogy ha pl. egy megyének 120 000 választásra jogosult polgára van, akkor az illető megyében minden induló lajstromon 10 képviselőjelöltet kell indítani, mert 10-szer 12 000, szavazatra jogosult állampolgára van az illető megyének. Ha egy másik megyének 240 000 szavazatra jogosult állampolgára van, természetesen 20 jelölt indítható, mert 20 mandátum szerezhető meg. A lajstromos választókerületeknél tehát a kisebb vagy nagyobb választókerületek nem befolyásolják

a választójog egyenlőségét, mert nem a választókerülethez igazodik a mandátumok száma. Az egyenlőség és arányosság akkor szenvedne csorbát, ha minden választókerületben – függetlenül a lakosság számától – azonos számú (pl. 10) mandátumot lehetne szerezni. Magyarországon ez azt jelentette, hogy az induló pártoknak annyi jelöltet kellett lajstromukra felvenni, ahány mandátumot abban a választókerületben szerezni lehetett. Ezt a törvény írta elő.

Aránytalan képviseletet a lajstromos kerületi rendszer mellett is el lehet érni. Ennek legismertebb módja a *prémiumos rendszer*. Ennek lényege, hogy ha egy párt elérte a leadott szavazatok meghatározott, pl. 40%-át, akkor a választókerületben megszerezhető mandátumoknak nem 40%-át, hanem prémiumként nagyobb %-át (pl. 50%-át) kapja meg. Az 1950-es évek elején *Olaszországban* vezették be ezt a prémiumos rendszert, azonban a kormánypárt számára nem hozott sikert, és később eltörölték.

A lajstromos választásoknak két alapvető formája alakult ki: a kötött és a szabad lajstromos. A szabad lajstrom esetén a választó először abban a kérdésben dönt, hogy melyik lajstromra szavaz, és ez után a kiválasztott lajstromon belül további módosításokat is végrehajthat (pl. neveket kihagy, a sorrendet megváltoztatja stb.). Ilyen szabad lajstromos kerületi rendszer van napjainkban *Lengyelországban*.

Kötött lajstromról akkor beszélünk, ha a szavazatot leadó csak a lajstromok között választhat, de a lajstromon belül módosításokat nem végezhet. Ez a rendszer még inkább a szervezeteket állítja a képviselet homlokterébe, mint a szabad lajstrom. Mint láttuk, ilyen kötött lajstrom volt Magyarországon 1945-től 1966-ig az országgyűlési választásoknál.

Felmerülhet az a kérdés, hogy melyik a demokratikusabb választási rendszer. A válasz attól függ, hogy milyen a képviselet, a képviseletnek mi a célja. *Többpártrendszer esetében a lajstromos választókerület demokratikusabb, mert arányos képviseletet tud teremteni.* Ez pedig alapvető követelmény ilyen esetben. Ha megszűnik a többpártrendszerű választás, akkor természetesen elévül, értelmetlenné válik az arányosság is. Ekkor ismét a képviseleti tartalomtól elindulva kell a lajstromos vagy az egyéni kerületi rendszer mellett dönteni. Magyarországon 1954-ben a tanácsstagoknál, 1966-ban az országgyűlési képviselőknél szűnt meg a lajstromos választókerület. Akkor az egyéni választókerületeket mint a demokratikusabb választási rendszer megtestesítőit üdvözlöttük.

A választójognak önmagában nincs értéke. A választójog szervezeti, jogi keretet ad a társadalom politikai mozgása számára, a képviselet számára. A választójog akkor jó, ha a társadalom mozgása számára lehetőséget biztosít, akkor rossz, ha korlátozza ezeket a mozgásokat.

A pártok megszűnésével a képviselet középpontjába a jelöltek, a terüle-

ti érdekek kerültek. Az egyik oldalról tehát megszűnt az arányosság követelménye, a másik oldalról viszont egyre inkább előtérbe került az az igény, hogy a képviselő a választókerület érdekeit fejezze ki. (A képviselőnek beszámolási kötelezettsége van, visszahívható stb.) Ezeknek az igényeknek az oldaláról nézve az egyéni kerületi rendszer előnyösebb a lajstromosnál, mert a választópolgárok és a képviselők között erőteljesebb kapcsolatot teremt. Tehát a többpártrendszerű választások felszámolásával egyik oldalról megszűnik az arányosság igénye, a másik oldalról a képviselet új igényei merülnek fel.

Ez az oka annak, hogy az egyéni kerületi rendszert 1954-ben, illetőleg 1966-ban mint demokratikusabbat üdvözlöttük, jóllehet korábban, 1945-ben, a demokratikus képviselet megteremtése érdekében lajstromos kerületi rendszert hoztunk létre.

Magyarországon a választójog egyenlőségének elve érvényesül. Ennek elsődleges garanciája az, hogy *minden állampolgárnak egyetlen szavazati joga van*. Tehát kettő vagy több szavazattal senki nem rendelkezik.

Az egyenlőség megsértésének másik módját az egyenlőtlen egyéni választókerületek létrehozásában jelöltük meg. A ma hatályos 1983. évi III. törvény szerint *minden 30 000 lakosra kell egy országgyűlési választókerületet létrehozni*. Ehhez a szabályhoz a törvény azonban hozzáteszi második szabályként, hogy *a választókerületek kialakításánál nem szabad közigazgatási határokat átvágni*. (A településeket nem engedi feldarabolni, kivéve, ha egy várost több országgyűlési választókerületre osztanak.) Ennek az a célja, hogy a képviselők meghatározott városok, községek képviseletét lássák el. Ellentmondást jelenthet a 30 000 lakoshoz való ragaszkodás, valamint a városok, községek területének választókerületenként való megtartása. Ilyen értelemben bizonyos aránytalanság is elképzelhető. E két szempontot tehát össze kell egyeztetni. Ez azt is jelenti, hogy pl. egy 28 000 lakosú város és egy 32 000 lakosú város is alkothat önálló választókerületet.

A tanácsstagok választása esetében nem találunk a törvényben ilyen határozott számokat a választókerületek kialakításánál. A községek között, a lakosság számát tekintve, nagy eltérések vannak. Ha azt mondanánk, hogy minden 800 lakosra kell egy választókerületet alkotni, akkor a 800 lakosú községben egy választókerületet kellene létrehozni, vagyis egy tanácstagot lehetne választani. Ezért a községi, városi választókerületek kialakításánál ilyen abszolút szám nincs. A községek esetén a következő az eljárás: a megyei tanács a törvényben meghatározott keretek között megállapítja, hogy a községi tanácsnak hány tagja legyen, pl. legyen ez harminc. A község lakosságának számát harminccal kell osztani, és az így kapott hányados lesz

egy választókerület. Egy 1500 lakosú község esetén 50 állampolgár után kell tehát egy választókerületet alkotni.

d) A választójog közvetlensége

A választójog közvetlenségén azt értjük, hogy a *választások során az állampolgárok közvetlenül a jelöltekre adhatják le szavazataikat.*

A közvetettségnek a történelem során több fajtája alakult ki:

– *Az elektoros választási rendszer.* Ennek lényege, hogy a választópolgár elektorra szavaz, az elektor lesz jogosult azután magának a képviselő-testület tagjainak megválasztására.

Tehát *a választópolgár és a képviselő közé egy ún. elektor iktatódik.* Ilyen elektoros választási rendszer van pl. az elnök választására az *Amerikai Egyesült Államokban.* Az állampolgárok közvetlenül elektorokat választanak, és az elektorok összegyűlve választják meg azután az elnököt.

– *A kooptálás.* A felszabadulás után az 1945-ös választójogi törvény szerint a megválasztott *Nemzetgyűlés első ülésén* – tehát az alakuló ülésen – közeleti személyiségek közül *10 képviselőt választhatott.* Ezt ma köznyelvünkben kooptálásnak nevezik. A kooptálás tulajdonképpen *közvetett választás*, mert nem a választásra feljogosított állampolgárok választanak, hanem megválasztott képviselőik, a testület van feljogosítva a képviselői mandátum odaítélésére. Ez is a közvetettségnek egy fajtáját jelenti.

– *Képviselő-testület által történő közvetett választások.* A közvetettségnek egy másik fajtája a *Szovjetunióban volt* ismert. A Szovjetunióban 1936-ig ugyanis az állampolgárok csak az alsóbb szintű, tehát a községi, a városi, a városi kerületi szovjeteket választották meg. A magasabb szintű szovjeteket az alsóbb szintű szovjetek küldötteiből választották. Ezt egyébként a képviseleti szerv elnevezése is kifejezésre juttatta. Ebben az időben a legfelsőbb képviseleti szervet *Szovjetkongresszusnak* hívták, vagyis a szovjetek kongresszusáról volt szó. Az elnevezés arra utal, hogy a szovjetek küldötteiből állt a legfelsőbb képviseleti szerv. 1936 után áttértek a közvetlen választásokra. Ettől kezdve már megváltozik a képviseleti szerv elnevezése is. A legfelsőbb képviseleti szervet *Legfelsőbb Szovjetnek* nevezik.

A későbbiek során szólni fogunk arról, hogy az *1970. évi III. törvény Magyarországon a megyei tanácsági választásoknál vezette be a közvetettséget.* A törvény szerint ugyanis a megyei tanácsokat a községi és városi tanácsok választják meg. Ez ugyancsak közvetettség.

A közvetlen vagy a közvetett választójog megítélése esetében is a képviselet céljából kell kiindulnunk. Amikor az 1970. évi III. törvény rendelkezéseit tárgyaljuk, rámutatunk arra, hogy ezzel a rendelkezéssel a képviseleti

tartalmat kívánták növelni, a községek és városok képviselőit akarták megyei szinten megerősíteni. Hogy melyik forma a demokratikusabb, arra csak konkrétan, a képviselő céljának ismeretében lehet választ adni. Az elektoros választási rendszer azonban általában antidemokratikusabb, mint a közvetlen választás.

Gyakran mondják, hogy a lajstromos kerületi rendszer közvetett választási rendszer. Ez tévedés. A *lajstromos kerületi rendszer*nél az állampolgárok közvetlenül a jelöltekre, vagyis arra a lajstromra adnak szavazatot, amelyen a jelöltek fel vannak sorolva. Tehát az közvetlen választás. A lajstromos választókerületeknél kétségtelenül a pártok állnak előtérben, a pártok politikailag „elnyelik” a jelölteket. Politikai értelemben tényleg van bizonyos közvetettség, de nem a jogi megoldásokat illetően. Miután a jelölteknek a lajstromon szerepelniük kell, közvetettségről nem beszélhetünk.

Magyarországon közvetlen választási rendszer érvényesül a helyi tanács-
tagi választásoknál, tehát a községi és városi tanács-
tagok választásánál, továbbá az országgyűlési képviselők választásánál, közvetett a megyei és a fővárosi tanács-
tagok választásánál. Ennek okaira a magyar választási rendszer problémáinak elemzésénél visszatérünk.

e) A szavazás titkossága

A negyedik választási alapelv a *titkosság*. A választások titkossága azt jelenti, hogy az állampolgárok a szavazat tartalmának nyilvánosságra hozatala nélkül, titkosan adhatják le szavazatukat. A titkos szavazás megsértésének legkézenfekvőbb módja a nyílt szavazás. Nyílt szavazás esetén a választópolgár a szavazatszedő bizottság előtt hangosan nyilatkozik, hogy melyik jelöltre, melyik pártra adja szavazatát. A nyílt szavazás a kormánypártnak kedvez, ezért a titkos szavazáshoz a választások tisztasága érdekében általában mindig az ellenzéki erők ragaszkodnak.

A titkosság megsértésének közvetett módszere az ún. *ajánlási rendszer*. Ennek az a lényege, hogy egy párt csak akkor indíthatja el jelöltjeit, ha meghatározott számú ajánlást gyűjt össze. Első pillanatra az ajánlási rendszer demokratikusnak látszik, mert látszólag a választópolgárok szerepét növeli a jelöltállítás során. A titkosság szempontjából azonban az ajánlási rendszer kedvezőtlen. Pl. na a törvény a jelölt indításához a szavazatra jogosultak 20%-ának ajánlását követeli meg, és pl. öt párt indul a választáson, akkor elvileg minden választásra jogosultnak a titkos szavazás előtt nyíltan kell állást foglalnia. Az ajánlási rendszer tulajdonképpen a titkosságot egészében vagy meghatározott részében megszünteti.

Titkosság a hatályos választójogi törvényben. Magyarországon 1945 óta a választás titkosságát törvény biztosítja. Ennek érdekében különböző intéz-

kedéseket ír elő a törvény, pl. *zárt fülkéket kell biztosítani, a bizottság az urnát nem nyithatja fel, csak a szavazás lezárása után, büntetőszankciókkal is védi a szavazatok leadásának titkosságát stb.*

5.3. A KÉPVISELET ÉS A VÁLASZTÓJOG FEJLŐDÉSE MAGYARORSZÁGON ÉS A HATÁLYOS VÁLASZTÓJOG

A választási alapelveknél a jogi forma, a jogdogmatika oldaláról közelítettük meg a választójog és a képviselet problémáit. Az alapelveket erről az oldalról tárgyaltuk, de érintettük a jogi formák mögötti valóságos társadalmi, politikai mozgást is, bizonyítva, hogy *a jogi formák függenek ettől a társadalmi mozgástól.* Jelen témánál megfordítjuk az arányt, s döntően *a képviseleti tartalomról, tehát a társadalom politikai mozgásáról* szólunk, *hozzákapcsolva ehhez a választás jogi formájára vonatkozó utalásokat.* A képviselet tartalmát, annak fejlődését úgy elemezzük, hogy eljuthassunk a mai, hatályos választási rendszer problémáihoz is.

A magyar választási rendszer és képviselet fejlődését a felszabadulás után három nagy szakaszra lehet bontani. *Az első fejlődési szakasz* a felszabadulástól 1948–1949-ig tart. Erre a szakaszra a *többspártrendszerű képviselet* a jellemző. *A második szakasz* 1949-től nagyjából az ötvenes évek végéig tart. Ennek a szakasznak a *népfront jellegű választás és képviselet* felel meg. *A harmadik fejlődési szakasz* az ötvenes évek végétől napjainkig tart. A harmadik fejlődési szakaszban a népfront jellegű politikai képviselet mellett más képviseleti tényezők is szerepet kapnak, a képviseleti tartalomban új elemek is jelentkeznek. Ilyenek: a területi elv, a területi érdekek képviselete, azok a kísérletek, hogy a képviseletben felerősödjenek a társadalomban létező érdek- és véleménykülönbségek.

a) Többspártrendszerű képviselet a felszabadulás után

Az első fejlődési időszakra a többspártrendszerű képviselet a jellemző. A pártok indultak a választásokon, s az állampolgárok, amikor szavazatukat leadták, elsődlegesen *nem a jelöltekre, hanem a pártokra, a pártok politikai platformjára szavaztak.* Választásukat az motiválta, hogy melyik politikai párt célkitűzéseivel értettek egyet. Ehhez tapadt a képviselet lényege, illetve tartalma. A korabeli plakátokon ez abban is kifejezésre jutott, hogy nem a képviselőjelöltre való szavazásra hívták fel az állampolgárokat, hanem a pártra történő szavazásra agitálták. A pártok a képviselet és a választójog

homlokterében voltak, a képviselő személye másodlagos volt a választáson.

A pártképviselet, a pártoknak a képviselet középpontjában való elhelyezkedése az oka annak, hogy *kötött lajstromos kerületi rendszer alakult ki ebben az időben Magyarországon*. A kötött lajstrom azt jelenti, hogy az állampolgár csak abban a kérdésben dönthet, hogy melyik lajstromot fogadja el, de a lajstromon belül módosításokat nem eszközölhet. *A kötött lajstrom a pártpolitikai képviselet tartalmát fejezte ki, ezt a tartalmat szolgálta.*

Az első fejlődési időszak két választását (1945, 1947) az 1945. évi VIII. törvény, illetőleg az azt kiegészítő, novellizáló 1947. évi XXII. törvény szabályozta.

b) A képviselet és a választójog fejlődése 1949 után

A politikai változások lényegét az 1949 februárjában megalakult *Függetlenségi Népfront jelzi*. A Függetlenségi Népfront politikailag alapvetően különbözött a Függetlenségi Fronttól. A Függetlenségi Fronton belül jelentős érdekkülönbségek, antagonisztikus ellentmondások húzódtak meg. A koalíció jobbszárnyán levő Kiszgazdapárt a magántulajdon alapján a polgári társadalmi berendezkedést védte. A munkáspártok egy szocialista típusú átalakulás felé kívánták a fejlődést megnyitni. A két munkáspárt egyesülése (1948), a Kiszgazdapárt jobbszárnyának veresége, az ellenzéki jobboldali pártok megjelenése, majd szétesése jelzik ezt az utat. Ennek megfelelően a Függetlenségi Népfront programjában már szerepel *a szocializmus építése, a munkáspárt vezető szerepének elfogadása, a szocializmus politikai platformján a munkás-paraszt szövetség szükségességének elfogadása.*

Ebben az új politikai helyzetben merült fel az igény a választási rendszer, a képviselet tartalmának továbbfejlesztésére. Az 1949. évi IX. tv. csak részben módosította a választójogot, alapvető kérdésekben nem. A változások nem a jog síkján, hanem a választások politikai tartalmában következtek be.

A harmadik választás során, 1949 tavaszán a pártok nem külön-külön, hanem a *Függetlenségi Népfrontban, közös lajstrommal* indultak el. 1949-ben zajlottak az első népfrontválasztások Magyarországon. E mögött a népfrontválasztás mögött azonban még ott húzódtak a pártok.

Az 1945. évi VIII. törvény is lehetővé tette a pártok választási szövetségét. 1945-ben voltak olyan törekvések (elsősorban a baloldali pártok részéről), hogy a Függetlenségi Front politikai egységének megőrzése érdekében közös listák jöjjenek létre. 1949-re a koalícióba tömörült pártok politikai közössége megerősödött, és ezzel együtt létrejött az első olyan választás, ahol nem pártok indultak, hanem a pártokat összefogó, tömörítő Függet-

lenségi Népfront. Ugyanakkor 1949-ben már nem engedték meg, hogy ellenzéki programmal a népfronttal szemben álló lajstromok is induljanak.

Természetesen ez a közös lajstrom még úgy jött létre, hogy a pártok meg-egyeztek a mandátumok elosztását illetően. A választópolgárok számára a kérdés az volt, hogy elfogadják-e a népfront listáját, vagy a népfront ellen szavaznak. Ez a képviselet tehát politikai tartalmú, de már nem a pártok különbözőségére, hanem közös politikai platformjukra épült.

„Szavazz a Népfontra!” – így hangzott a politikai felhívás, mert aki a népfontra szavaz, az a szocializmusra szavaz, aki a népfront ellen szavaz, az a szocializmus építésének programja ellen szavaz. *Szocializmus vagy kapitalizmus: alapvetően erre a politikai ellentmondásra épült a választás és a képviselet.* Ennek kifejezéseként megmaradt a kötött lajstromos választási rendszer is.

A politikai viszonyok 1949-et követően is jelentős változásokon mentek át. Az 1950-es évek elején új momentum, hogy a *Függetlenségi Népfront mögül – a Magyar Dolgozók Pártjának kivételével – eltűnnek a pártok.* Vitatható – és vitatják is –, hogy a pártok megszűnése Magyarországon mennyiben volt objektív szükségszerűség, vagy mennyiben volt szubjektív hiba. Erre a kérdésre most nem térnénk ki, hiszen a problémát most csak a választójog oldaláról közelítjük meg. A népfrontnak a nemzeti összefogást jelképező politikai mozgalommá alakulásával a *képviselet politikai oldala domborodik ki, a szocializmus vagy kapitalizmus kérdése kerül a képviselet homlokterébe.* Ennek megfelelően nem változik a választási rendszer sem, tehát megmaradnak a kötött lajstromos választások Magyarországon (1953. évi országgyűlési képviselőválasztások).

1945-ben Magyarországon a választópolgár arról szavazhatott, hogy melyik párt lajstromát fogadja el, de a lajstromon belül semmiféle módosítást nem vihetett végbe. Ez a kötött lajstrom mind az országgyűlési képviselőknél, mind a tanácstagoknál 1949 után is megmaradt. Az első tanácstagi választás során, 1950-ben, lajstromos kerületek alapján választották a tanácstagokat. Egy községi tanács választása esetén ez azt jelentette, hogy a községi népfrontbizottság egy lajstromra annyi nevet vett fel, ahány tanácstagot kellett az illető községben választani. Ha a községben 30 tanács-tag volt, akkor a lajstromra 30 nevet vettek fel. Az állampolgár ezt a lajstromot kapta kézhez, és a szavazás alkalmával abban a kérdésben döntött, hogy elfogadja-e ezt a lajstromot, vagy a lajstrom ellen szavaz. A kötött lajstrom a képviseletben továbbra is a *politikai elemet hangsúlyozta, a választások jelentősége elsősorban a politikai demonstrációban jutott kifejezésre.*

Ahogy a társadalom fejlődött, egyre inkább vesztett az ilyenfajta kérdés-feltevés a súlyából. A társadalmi ellentmondások egyre inkább *nem ebben*

az alapkérdésben csúcsosodnak ki, a társadalmi ellentétek, érdekösszeütközések más területekre tolódnak át (ld. Rákosi és Nagy Imre politikai párharca, a szocializmus milyensége körül kialakuló társadalmi vitát stb.). Ehhez képest egyre formálisabbá válnak a választások, *az állampolgárok a választásokban megnyilvánuló politikai demonstráció értelmét egyre kevésbé látják.*

A második fejlődési időszak választójogi törvénye az 1945. évi VIII. törvény maradt, amelyet a már említett 1947. évi XXII. törvény, majd az 1949. évi IX. törvény, valamint az 1953. évi II. törvény egészített ki.

c) A hatályos választási rendszer kialakulása

Magyarországon az 1950-es évek közepétől – amikor a szocialista demokrácia kiterjesztésének gondolata középpontba került – a választójog további fejlesztése, alakítása merült fel. Felmerült többek között az igény *a kötött lajstromos rendszer megváltoztatására is.* A kötött lajstromos rendszer egyrészt formálissá tette a politikai képviselet adott, és az előzőekben vázolt formáját, másrészt háttérbe szorította a képviselők személyét is.

A képviselők és a választópolgárok közötti kapcsolatot sem tudta a kötött lajstromos kerületi rendszer erősíteni. Történtek ugyan ennek érdekében intézkedések. Pl. 1956-ban létrehozták *a megyei képviselőcsoportokat* azért, hogy megerősítsék a képviselők és a választókerület kapcsolatait. A megyei képviselőcsoportok felosztották a megyét a képviselők között, és egy-egy területhez egy-egy képviselőt rendeltek ki. Tehát megtartják a lajstromos kerületi rendszert, de megpróbálnak olyan intézkedéseket tenni, hogy ennek a hátrányait háttérbe szorítsák.

A tanácstagok vonatkozásában 1954-ben megszüntetik a lajstromos kerületi rendszert, és az 1954. évi IX. tanácsügyi választásokról szóló törvénnyel *egyéni kerületi rendszerre* térnek át. Az egyéni kerületi rendszernek az a lényege, hogy egy választókerületben egyetlen mandátumot lehet szerezni. Az előbbi példánál maradva, ha a községi tanács 30 tagból áll, akkor a községet 30 választókerületre kell osztani, és minden választókerületnek egyetlen tanácstagot kell és lehet választania.

Országgyűlési képviselőket 1949-ben, majd négy év múlva, 1953-ban választottak. Újabb választásokra 1957-ben került volna sor. Ennek előkészítéseként 1956 tavaszán egy új választójogi törvény kidolgozása merült fel. Meg is született az az elhatározás, hogy az országgyűlési képviselők vonatkozásában is *át kell térni az egyéni kerületi rendszerre.* Tehát nem megyénként kell lajstromos választókerületeket létrehozni, hanem annyi választókerületet kell alakítani, ahány képviselőt kell választani. A választójogi törvényjavaslat el is készült, de a bekövetkezett események következtében az Országgyűlés elé már nem került.

1958-ban a politikai helyzet nem tette lehetővé, hogy az országgyűlési választások során olyan jelentős reformot hajtsanak végre, mint a lajstromos kerületi rendszer helyett az egyéni kerületi rendszer bevezetése. 1958-ban, amikor a tanácstag választásokat is megtartják, megmarad a lajstromos kerületi rendszer. Nem változik ez 1962-ben sem. Az országgyűlési képviselők vonatkozásában *a lajstromos kerületi rendszer csak 1966-ban, az 1966. évi III. törvénnyel módosult*. Így jött létre az a helyzet, hogy 1954 és 1966 között a tanácstagok választásánál egyéni, az országgyűlési képviselő-választásoknál pedig kötött lajstromos választások voltak.

Az 1966. évi III. törvény először szabályozta együttesen a képviselői és tanácstag választásokat. (Azt megelőzően a szabályozás külön-külön törvényben történt.)

Az 1966. évi III. törvényt kiegészítette, módosította az 1970. évi III. törvény, illetőleg az 1975. évi alkotmánymódosítás, amely a képviseleti szervek megbízatásának idejét 4 évről 5 évre hosszabbította meg.

Az 1966-os választójogi törvényt a hatályos 1983. évi III. törvény, az új választójogi kódex helyezte hatályon kívül.

d) Az egyéni kerületi választási rendszer hatása a képviselet tartalmára

Az egyéni választókerületek bevezetéséhez új tendenciák tapadnak. Az egyéni kerületi rendszernek feltétlenül új vonása, hogy a szervezetek helyett egyre inkább *a jelöltek kerültek a választások homlokterébe*. Amíg 1945-től 1949-ig a pártok álltak a választások középpontjában, 1949-től pedig a népfront, addig az egyéni kerületi rendszer a tanácstagoknál, de még inkább az országgyűlési képviselőknél előtérbe állította a jelöltek személyét. Ez feltétlenül új momentum, ugyanis *a választókerületi érdekek előtérbe kerülésével járt együtt*. Tehát igény, hogy a képviselő a terület érdekeit képviselje, a terület fejlesztési problémáival foglalkozzon.

A képviseleti tartalom ilyen irányú változásait az egyéni választókerületi rendszer megerősítette. Az ilyenfajta változások láttán Magyarországon a közéletben jelentős viták alakultak ki. Vajon mennyire egészséges vagy mennyire egészségtelen egy ilyen jelenség? Egyesek azt vallották, hogy ebben legalább annyi az egészségtelen elem, amennyi a pozitív. A lokális érdekek túlzott előtérbe állítása ugyanis az állami érdekeket elnyomhatja. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az állami érdek mindig csak részérdekekből tevődik össze. Tehát *a részérdekek megismerése, kifejezésre jutása nélkül állami érdek kifejezése nem lehet*. Ez az egyik ok, ami miatt a fenti következtetés nem fogadható el.

Kétségtelen, hogy a lokális érdekek túlzott előtérbe kerülése bizonyos

társadalmi veszélyeket rejt magában. De az, aki a választások során és a képviseletben a területi érdekeket adminisztratív, vagy más eszközökkel el akarja nyomni, az a képviselet fejlődésének új elemeit akarja háttérbe szorítani, a régi értelemben vett és az új viszonyok között kiüresedett politikai képviseletet akarja visszaállítani. Azt a politikai képviseletet akarja, amelyről bebizonyosodott már, hogy formális elemeket, sőt egyre inkább formális elemeket hord magában. *A társadalmi ellentmondások régi fajta kifejezése ma már alkalmatlan valóságos társadalmi ellentmondások kifejezésére.*

Lehetséges, hogy a területi érdekek jelentkezése bizonyos politikai veszélyekkel járhat, mégis, ez olyan elem, amit nem elnyomni, hanem továbbfejleszteni kell. A továbbfejlesztést nem abba az irányba kell elképzelni, hogy a lokális érdekek képviseletét megszüntetjük, hanem úgy, hogy *a társadalomban jelentkező más érdekeket, érdekkülönbségeket is a képviselet rangjára emeljük.* A lokális érdekeket nem háttérbe szorítani, megszüntetni kell, hanem inkább azt kell keresni, hogy milyen – a társadalomban létező – érdekellentétek, ellentmondások juttathatók be a képviseletbe, amelyek már *ellensúlyozni képesek a lokális érdekek egyoldalúságát.* Már akkor felmerült meghatározott érdekképviseleti szervek képviselőinek országgyűlési képviselethez juttatása. Olyan vélemények is elhangzottak, hogy nem kellene-e a területi választási elv mellett más választási elvre is áttérni, pl. visszatérni az üzemi választási elvre.

Napjainkban gyakran elhangzik a következtetés: a képviseleti szervek, az Országgyűlés, a tanácsok vezető szerepét úgy kell megerősíteni, hogy *nagyob hatáskört kell számukra biztosítani.* Ha azonban a képviselet formális – vagyis nem fejez ki valóságosan létező érdekeket, törekvéseket –, akkor bármilyen kérdést a képviseleti szervek elé lehet vinni, formális lesz a képviseleti szerv szerepe. Nem lehet tagadni a hatáskör jelentőségét, mégis a *képviseleti tartalomra, az érdekekre kell ma helyezni a hangsúlyt.*

A képviseletnek a képviseleti tartalommal kapcsolatos problémái e kérdésnek új oldalai, amelyek még nem megoldottak. Ezekkel jelezni kívántuk a fejlődés irányait. Az 1970. évi III. törvényt ezeknek a tendenciáknak az ismerete nélkül nem lehet értékelni.

e) Új tendenciák az 1970. évi III. törvényben

Az 1970. évi III. törvény új rendelkezései döntően a képviseleti tartalom, a területi elv erősítését szolgálják. Ez a törvény a képviseleti tartalomban közvetlenül a választások síkján – a területi érdekeken túl – más érdekeket *nem kíván szervezeten kifejezésre juttatni.* Amennyiben a területi elven túl az Országgyűlésben más érdekek is kifejezésre jutnak, ezt *nem a választások síkján,* nem annak eszközein keresztül valósítják meg. Tehát a

szakszervezetnek van szerepe az Országgyűlés tevékenységében, de ezt általános politikai eszközökkel biztosítják, nem a képviselő útján. *A választások, a képviselő oldaláról nem nyúlnak ehhez a problémához. Az 1970. évi III. törvény tehát a területi jelleg megtartásával a területi érdekek erősítését tűzte napirendre, ennek érdekében hozott egy sor új intézkedést.*

Az egyik ilyen intézkedés az, hogy az állampolgárok szerepét a választásokban két eszközzel kívánja megnövelni. Az egyik a jelölési rendszer módosulásában, a másik a szavazatok leadásának módjában bekövetkezett változásban jut kifejezésre.

A jelölési rendszer 1945-ben a pártok képviselőéhez kötődött. A jelölési rendszer tekintetében ez azt jelentette, hogy jelölési joguk csak az *induló pártoknak volt*. Természetesen a pártok – a törvényességnek megfelelően – csak passzív választójoggal rendelkező állampolgárokat vehettek fel listájukra. Egyéb kötöttségük a pártoknak nem volt, a pártok maguk állították össze listajukra.

A jelölésen 1949-ben nem módosítottak, mert a népfront mögött még ott voltak a pártok, a pártok közösen indítottak jelölteket.

Ezen a rendszeren változtattak 1953-ban, amikor eltűntek a pártok. A népfront egyedüli szervezetként indult a választáson, és jelölési joga is csak neki volt. A népfront azonban – mint egyetlen induló szervezet – csak olyan jelölteket állíthatott, *akiket az állampolgárok javasoltak*. A népfront tehát nem volt köteles felvenni az állampolgárok által ajánlott személyeket, de jogilag olyan személyeket sem jelölhetett, akiket valamilyen jelölőgyűlés nem javasolt. Tehát a jelölési jog továbbra is a népfronté, de ez a jogosítvány az állampolgárok ajánlási jogával korlátozott. Egyébként közéletünkben nem tettek különbséget ajánlás és jelölés között. Jelölőgyűléseknek hívták az ajánlógyűléseket, és jelöltnek hívták az ajánlott személyeket. Jogilag azonban különbség volt, mert a jelöltállításban az illetékes népfrontbizottság döntött a tanácsstagok és az országgyűlési képviselők esetében is.

Ez a jelölési rendszer maradt meg az 1970. évi III. törvényig. A törvény módosított ezen a rendszeren, mégpedig úgy, hogy *a jelölési jogot az állampolgároknak bízta*. Tehát a népfrontnak ma nincs jelölési joga. Jelölési joga csak az állampolgárok gyűléseinek van. A községi tanács tag vonatkozásában ez azt jelenti, hogy egy választókerületben általában egy jelölőgyűlést hívnak össze. A jelölőgyűlésen dönthetnek arról, hogy ki vagy kik lehetnek a jelöltek. A jelölőgyűléseken jelölteket ajánlhatnak a társadalmi szervek, a népfront, vagy bármely állampolgár. *A népfront ajánlása és az egyes állampolgárok ajánlása felett egyformán szavazást kell elrendelni*. A jelölőgyűlések döntései felett más választási szerveknek (pl. az Országos Választási Elnökségnek) csak törvényességi felügyeleti joguk van.

Érdekessége ennek az új törvénynek, hogy nem köti a jelöltséget 50%-os

többséghez, hanem az a jelölt, aki a résztvevők egyharmadának szavazatát megkapja. A kisebbség jelölési jogát demokratikusnak kell értékelnünk. A választásnál azt döntenek el, hogy ki legyen a mandátumot elnyerő személy, míg a jelölésnél azt, hogy kire lehet majd érvényesen szavazni. (Aki nem jelölt, nem vették fel a szavazólapra, arra nem lehet érvényes szavazatot leadni.) Elvileg tehát az a demokratikus jelölési rendszer, amely kevés számú állampolgárnak is megengedi a jelöltállítását. Nem kívánatos azonban, hogy túl sok jelölt legyen. Azt kell biztosítani, hogy jelentős számú választójogosult támogassa a jelöltet. El kell kerülni az ún. önjelöléseket. Ezért kompromisszumként a törvény megáll az egyharmados többségnél.

Az új törvény a jelölési rendszert alapjában változtatta meg. Növeli az állampolgárok aktivitását a jelöltállításban, és ezzel természetesen alátámasztani igyekszik a területi elvet, a területi érdekek erősödését a képviselőletben.

Ugyancsak a választópolgárok szerepének növekedését célozza az a szabály, amely a választópolgárokat aktív szavazásra kívánja készíteni. Ha ehhez hozzátesszük, hogy Magyarországon mintegy két évtizeden át változtatás nélkül dobták az urnába a szavazatot – így lehetett a népfontra szavazni –, akkor egyértelmű, hogy az első helyen jelölt személy jelentős előnnyel indulna, ha két jelölt esetében a változtatás nélkül bedobott szavazólap az első jelöltre leadott szavazatnak számítana. Az új törvény szerint, ha két jelölt van, és a szavazólapon mindkét jelöltet meghagyják – egyiket sem húzzák át –, érvénytelen a szavazat. Ez ismét egy olyan momentum, amelynek célja az állampolgárok aktivitásának növelése. Ez a körülmény a területi érdekek erősítését hozza.

Ezek a jelölési előírásokon a hatályos, 1983. évi III. törvény sem változtatott.

Lényegében az előbb elmondottakhoz hasonlóan, a területi érdekek képviselőletét kívánta növelni a megyei tanácsoknál a közvetett választás bevezetése. A választási alapelvekről szólva említettük, hogy Magyarországon az 1970. évi III. törvény a megyei és a fővárosi tanácsok közvetett választását írta elő. A rendelkezés lényege az, hogy a megyei és a fővárosi tanácsokat nem közvetlenül az állampolgárok választják, hanem a helyi (községi, városi, ill. Budapesten a városi kerületi) tanácsok. A jelölési jog a közvetett választások esetén a fent ismertetettel azonos, tehát a Hazafias Népfrontnak is van jelöltjavaslati joga, de bármely községi, illetőleg városi tanács tag a tanácsülésen jelöltet ajánlhat. A jelölés kérdésében a tanácsülés dönt, mégpedig egyharmados szótöbbséggel. Utána a szavazólapra felkerült jelöltek közül a tanács tagot titkos szavazással választják meg.

A rendelkezés célja, hogy a megyei tanácsoknál erősítsék a területi elvet. A területi érdekek szerepe leginkább a községekben és városokban mutat

fejlődést, különösen a város- és községfejlesztési kérdésekben. A járásban és a megyében a képviseleti jelleg háttérbe szorult, formálisabb volt a képviseleti testületek tevékenysége is. A megyei tanácsoknál tehát a közvetett választással az a cél, hogy a települési érdekeket közvetlenebbül juttassák kifejezésre. A megyei tanácsot nem egy mesterségesen létrehozott egyéni választókerületben választják meg, hanem a községben. A község viszont egy reális érdekeket hordozó egység, amely érdekeket szervek fejeznek ki: így a tanács, a községi pártbizottság, a községi népfrentbizottság stb. Ennek eredménye többek között az lesz, hogy a megyei tanácsok munkája közvetlenebbül tapad a községi, városi érdekekhez.

Természetesen az érdekekre épülő képviseletnek lehetnek hátrányai is. A területi érdekek, a lokális érdekek előtérbe kerülése bizonyos érdekellementmondások felszínre jutását jelenti. De aki ezektől az érdekellementmondásoktól fél, az a demokráciától fél, *ugyanis a demokrácia érdekek kifejezése nélkül nem létezik*. A képviseleti demokrácia továbbfejlesztése elengedhetetlenül maga után vonja ezeknek az érdekkülönbségeknek a jelentkezését is.

A tanácsok feladata, tevékenysége a területhez kapcsolódik. Ezért teljesen reális, hogy ezek a területi érdekek erőteljesebben jussanak kifejezésre. Ez megnehezíti a megyei vezetést. (Megyei vezetésnek látszólag a helyi érdekeket nem szorgalmazó képviseleti szerv a jobb.) Minden olyan képviselet, amely más nézőpontból közelíti a megye fejlesztésének problémáit, kényelmetlenné válhat. De nem lehet előrelépni anélkül, hogy ilyen érdekdifferenciákat a képviselet ne fejezzon ki. A közvetett képviselet bevezetésének ez a célja. Ha a közvetett képviselet nem hozta megfelelő mértékben az érdekkifejeződés erősödését, annak okait nem a választási szabályokban kell keresni, hanem más körülményekben.

Az elmondottakból az is kitűnik, hogy a választójog tárgyalása során nem a formák összehasonlítására kell tenni a hangsúlyt, hanem *a képviselet tartalma dönti el a képviselet létrehozásának a módját*. Meghatározott feltételek mellett a közvetett választójog lehet demokratikusabb, mint a közvetlen. Ez mindig a képviselet tartalmától, a konkrét feltételektől függ.

A megyei és fővárosi tanácsok közvetett választását – változatlan formában – az 1983. évi III. törvény is átvette.

f) Az 1983. évi III. törvény új rendelkezései

Az 1980. évi választások után ismételten napirendre került a választójog reformja. Az e körben lefolytatott viták eredményeként az új választójogi törvény négy jelentős módosítást vezetett be:

- kimondotta a kötelező kettős, illetve többes jelölést,

- bevezette az ún. országos listát,
- bevezette a pótképviselő, illetőleg póttanácsstag intézményét,
- létrehozta a községi előljáróságokat.

Amíg a választások során több szervezet, párt, illetőleg ezek jelöltjei csapnak össze, addig természetes, hogy az egyéni választókerületben minden párt egy jelöltet indít. Ez azt jelenti, hogy a választók tulajdonképpen nem is a jelöltre, hanem az induló pártra adják le szavazatukat.

Magyarországon megváltozott a helyzet 1953-ban, amikor az országgyűlési választásoknál a népfront megyénként egyetlen lajstromot indított (a választók nem több lajstrom, lista között választhattak). Az ezen a népfrontlistán jelölt személyek együttesen fejezték ki a nemzeti összefogás törekvéseit, és a választópolgárok vagy a lista mellett, vagy ellene szavazhattak, de a jelöltek között nem választhattak. Még inkább megváltozott a helyzet 1954-től a tanácsstagok választásánál – majd 1966-tól az országgyűlési választásoknál is –, amikor egyéni kerületi rendszerre tértek át. Az ilyen egyéni választókerületben csak egy mandátum, csak egy képviselői hely van. Miután a népfont az egyetlen, választáson induló szervezet, minden választókerületben *egyetlen jelöltet indít*. Ez a választás azonban az állampolgár választási alternatíváját arra szorítja, hogy a népfront mellett politikailag demonstráljon, vagy ellene szavazzon. Ez a képviseleti tartalom azonban egyre kevesebbet fejez ki a társadalomban végbemenő folyamatokról, a szocializmus építése körül kialakuló vitákból, nélkülözhetetlenségekből.

1956 után ezért a demokratizmus általános fejlesztésének programja keretében visszatérően felmerült a választási alternatíva szélesítésének lehetősége.

1971-ben, amikor másodszor választották meg az országgyűlési képviselőket egyéni választókerületekben, *az MSZMP KB már határozatban foglalt állást a többjelöltes választókerületek számának növelése mellett*. Ennek eredménye, hogy az 1971. évi választások során a 352 választókerületből 49-ben két vagy több jelölt volt. E törekvések ellenére a későbbi választások során ez a szám nem nőtt, hanem csökkent. 1975-ben 34, 1980-ban 15 többjelöltes választókerület volt.

A tendencia kritikájaként az 1983. évi III. törvény radikálisan minden választókerületben *kötelezővé teszi a két vagy több jelöltet* mind az országgyűlési képviselők, mind a tanácsstagok választása esetén. Ezzel kétségtelenül megnő a szavazók választási alternatívája, hiszen a törvény szerint a szavazólapon *egyetlen személy maradhat, a többi kötelező kihúzni*. Ha több név marad a szavazólapon, úgy a szavazat érvénytelen. A törvény tehát fel kívánja számolni az eddigi passzív szavazást.

A többes jelölés demokratikus lépés, mert aktivitásra, választásra kész-

teti a szavazót. A probléma abban van, hogy a jelöltek milyen tartalmú alternatívát adnak. Eddig a népfront programja melletti demonstráció volt a választás tartalma, illetőleg ez kiegészült területi érdekek érvényesítésével. A két jelölt többet ígér és többet követel. Az eddigi gyakorlat a két jelölt közötti alternatívát túlzottan *a személyi kvalitások megítélése felé terelte*. A választás azon alapult, hogy melyik jelöltet ismerték jobban a választók, ki nek volt közéleti presztízse, kiből bízott jobban az állampolgár abból a szempontból, hogy súlya lesz a választókerület problémáinak megoldásánál (beruházások szerzése stb.). A kötelező többes jelölés tartalmassá tette ennél többet igényel. Azt feltételezi, hogy a jelöltek személyes programot is adjanak, megismertessék gondolataikat, közéleti gondjaikat a választókkal, szimpátiát szerezzenek.

Növeli az ilyen irányú társadalmi igényeket a politikai berendezkedés reformja. A nézet- és véleménykülönbségek szervezettebb és nyilvánosabb kifejezhetőségének erősödése új feltételeket teremt a képviseleti szervek működése számára is. Feltételezi ugyanis, hogy az állami szervek, elsősorban a képviseleti szervek erőteljesebben vegyenek részt nemcsak érdek- és véleménykülönbségek kifejezésében, ütköztetésében, de integrálásában is. Napjainkban a társadalom belső feszültségeinek növekedése mellett különösen megnő ez az igény. Egyre több olyan képviselő kerül be az országgyűlésbe, de a tanácsokba is, akik bátran vállalják ezeknek a társadalmi feszültségeknek kifejezését és ütköztetését. A több jelölt ilyen feltételek között a területi érdekeken túlmenő dimenziót is kaphat.

ORSZÁGOS LISTA

Az országos lajstrom vagy lista tárgyalásakor egy olyan témához érkeztünk, amely *a területi elvre épülő választási rendszer jelentős problémáit veti fel*.

A lakóterületen történő választás a polgári pártpolitikai képviselet sajátja. A képviselet lényege mégsem a lakóterület, hanem a pártok politikai programjának ütköztetése, a közöttük történő választás, amelyet a képviselő személye is csak motivál, de nem határoz meg. Ennek a jól vagy deformált módon bekövetkezett politikai ütköztetésnek *a lakóterület csak színtere, de nem a lényege*.

A szocialista országok éppen azért, mert a képviselet politikai tartalmát hosszú ideig megtartották – megtartották a lakóterületi választásokat is. De amilyen mértékben csökkent a képviseletben ez a politikai tartalom (ami többek között abban is kifejezésre jutott, hogy 1966-tól már nem is mérik a választás eredményét a népfontra és az az ellen leadott szavazatokkal), olyan mértékben erősítették fel a lakóterületi választások a lakóterületi különérdekek kifejezését és érvényesítését. A képviselő ma elsődleges feladatát

abban látja, hogy választókerülete gondjaival, elsősorban fejlesztési, beruházási gondjaival foglalkozzon. Megnövekszik a képviselők „kijáró” szerepe stb.

A lakóterületi érdek tehát fokozatosan, de egyre erőteljesebben a képviselőt meghatározó tartalmává válik. A jelölőgyűlések vagy „panasznap” jellegűek, vagy – legjobb esetben – a lakóterület gondjainak számbavételét vállalják.

A lakóterületi érdekek ilyen előtérbe kerülése *vitákat is kiváltott a magyar közéletben.* Az egyik vélemény szerint tartalmat képes adni a képviselőnek, ezért fejlesztendő, a másik vélemény szerint a lokális érdekek túlzott előtérbe kerülése a társadalom egységét, közös érdekeit veszélyezteti, ezért vagy nem kívánatos, vagy legalábbis nem fejlesztendő.

A lakóterületi különérdek társadalmi realitás. Azt *lehet* tudomásul venni, és nyilvánosan becsatornázni a döntéseket hozó szervezetbe, vagy *lehet* létét tagadni, illetve nyilvánosan nem becsatornázni. A területi érdekek mindenképpen léteznek. Csupán a becsatornázás módján érdemes vitatkozni. A lakóterületi választás és képviselő egyik lényeges csatornája lehet a területi érdekek nyilvános kifejezésének, ütköztetésének és integrálásának. *A képviselői szervek tevékenységét, magát a képviselőt is lehet és kell erre építeni.* Ezt húzzák egyébként alá azok a politikai határozatok és jogi rendelkezések, amelyek a képviselő kiválasztásában és felelősségében a helyi befolyást kívánják növelni. Ilyenek pl.: a jelölési rend módosítása, a megyei képviselő reformja, ill. a két vagy több jelölt lehetőségének bevezetése is.

Vitatkozni azon is érdemes, hogy *lehetséges-e* a szocialista társadalomban létező érdek- és véleménykülönbségeket *csak a lakóterületi választásokkal kifejezni.* Közismert, hogy az érdekkülönbségek jelentős része lakóterületi érdekként nem, vagy csak nagyon áttételesen építhető be. Társadalmilag jogos igény, hogy az Országgyűlésben *minden társadalmi osztály és réteg képviselőt kapjon.* Amikor az állampolgár vagy a területileg szervezett társadalmi szerv a választókerület érdekeiben gondolkodik, nem értheti a társadalmi rétegekben gondolkodó, egyébként jogos, úgymond „statisztikai” szemléletet. Nem is értheti, hogy miért abban a választókerületben kell mondjuk egy fizikai munkást vagy fiatalot megválasztani. A területi érdekekben való gondolkodástól idegen, hogy pl. a munkavállalói érdekeket kifejező szervezeteknek legyen képviselőjük az Országgyűlésben.

Mindezek a gondok vezettek el az országos lista bevezetésének gondolatáig. Ezzel ugyanis egy *új csatorna nyílik*, amelyen keresztül mód van arra, hogy a lakóterületi elv mellett más társadalmi érdek- és véleménykülönbségek is szerepet kapjanak a képviselő kiválasztásánál, és ezzel az Országgyűlés tevékenységében is.

Az országos listát ugyancsak az 1983. évi választójogi törvény vezette be.

A törvény szerint az egyéni választókerületekben megválasztott képviselők 10%-ának arányában – tehát kb. 35 képviselőt – ezen az országos listán kell megválasztani.

Az országos lista jelöltjeit *a társadalmi szervek javaslata alapján a Hazafias Népfront Országos Tanácsa állítja*, neki van jelölési joga. Az így létrejövő országos listára az ország egész területén minden választó jogosult szavazni. E lista abban az értelemben szabad lista, hogy a választók abból bárkit kihúzhatnak. Az országos listának értelmet az ad, ha azon különböző érdekeket hordozó társadalmi szervek képviselői kerülnek be az Országgyűlésbe.

Mindezek ellenére az országos lista az 1985. évi választások során nem funkcionált hatékonyan. Azon főként országosan ismert közéleti személyeket jelöltek. Az érdekképviselési szervek érdekkifejező szerepe az országos lista összeállításánál nem vált meghatározóvá. Ilyen jellege csak egyes egyházak és nemzetiségi szövetségek vonatkozásában alakult ki. Valószínűnek látszik, hogy az országos lista szerepét az érdekképviselési szervek Országgyűlésben történő megjelenítésében kell növelni. E tendenciát jogi előírásokkal is támogatni kell, pl. úgy, hogy minden jelentős érdekképviselési szervnek meghatározott számú mandátumot kell biztosítani. A képviselőlet új csatornája e nélkül formális.

PÓTKÉPVISELŐ

A pótképviselő intézménye mint a lajstromos választási rendszer sajátja jött történetileg létre. A nagy választókerületek (pl. Magyarországon 1945-ben) egyrésztől nehézkessé tették volna egy mandátum megüresedése esetén egy egész megyében, az egész választókerületben az időközi választások megszervezését. A kötött lajstromú választási rendszerekben ezért általában úgy rendelkeznek, hogy a lajstromra felvett jelöltek közül a lajstromra kerülés sorrendjében az első helyen szereplők mandátumot kapnak (a lajstromra leadott szavazatok számától függően többen vagy kevesebben), a többi jelölt pedig pótképviselővé válik. Ez azt jelenti, hogy a lajstromon szereplő valamelyik képviselő elveszti mandátumát, a soron következő pótképviselő szerzi meg azt, időközi választásokat nem kell tartani. Ez a megoldás kötött lajstrom esetén azért is természetes, mert a lajstromon szereplő mindegyik jelölt ugyanannyi szavazatot kapott, a mandátum elosztásában nem a kapott szavazat játszott szerepet, hanem csak a jelöltállítás, a lajstromon szereplés sorrendje.

Nem ugyanez a helyzet egyéni választókerület, különösen pedig az abszolút többséget követő egyéni választókerület esetén. Itt a kisebbségben maradt jelölt (jelöltek) mandátumot nem kap; ha több jelölt van, a több szá-

vazatot kapó jelölt nyeri el a mandátumot. Az egyéni választókerületekben éppen ezért nem találni pótképviselőket.

A magyar választási rendszer eltér ettől a megoldástól, amennyiben ki mondja, hogy a kisebbségben maradt jelölt, ha a leadott szavazatoknak legalább 25%-át megkapta, pótképviselővé válik, azaz a mandátum megüresedése esetén újabb választás nélkül megkapja a mandátumot. A rendelkezésnek két indoka van: 1. növelni kívánja az ilyen jelöltek súlyát és 2. igyekszik kerülni az időközi választásokat.

KÖZSÉGI ELŐLJÁRÓSÁG

A tanácsok összevonásával, a közös tanácsú községek számának növekedésével igen sok kislétszámú község maradt önálló tanács, végrehajtó bizottság nélkül. Ezekben a községekben is választanak tanácstagokat, de ezek más, összevont községekben választott tanácstagokkal együtt alkotnak *közös tanácsot, közösen választanak egy végrehajtó bizottságot, közös apparátusuk van.* Ezek a szervek általában az összevont községek legnagyobb településén székelnek.

A tanácsok összevonásával szinte egy időben *más, a közösségeket szervező szervezetek is elhagyták ezeket a kistelepüléseket.* A termelőszövetkezetek nagyobbodásával pl. elköltözik a termelőszövetkezeti központ, az iskolák körzetesítésével megszűnik az iskola, elköltöznek a pedagógusok, összevonják a pártszervezeteket és más társadalmi szervezeteket (pl. gyakran a népfrontot is). *Ezek a települések szervezetek nélküli lakott helyé válnak,* ami még inkább fokozza a nem egyértelműen egészségesnek tekinthető *elvándorlást.*

Az 1983. évi választójogi törvénynek új rendelkezése, hogy a nem székhely községekben megválasztott tanácstagok *községi előljáróságokat alkotnak.* Ez az előljáróság elsősorban a kisközség közösségi életét szervezi, de bizonyos államigazgatási ügyekben hatásköröket is kaphat. Lehetőség van arra, hogy meghatározott nagyságú pénzcsoporttal a közös tanácshoz viszonyítottan szabadon rendelkezzen. Az előljáróságok egyben *olyan tanácsági csoportok is* amelyek együttesen is képviselik a kistelepülések sajátos érdekeit.

5.4. A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS EGYES SZABÁLYAI

A választási eljárás néhány szabályával az eddig elemzett kérdések kapcsán foglalkoztunk. Ilyenek voltak pl. a választás titkossága, a szavazat leadásának módja, a jelölési rendszer, a választókerületek létrehozására vonatkozó szabályok stb. A tárgyalta szabályokra nem térünk vissza. Nem lehet

célunk az sem, hogy a választójogi törvényben foglalt minden eljárási szabályt részletesen elemezzünk. A legfontosabbakat, a garanciális jelentőségűeket a fent már tárgyalt kérdéseken túl mégis érintenünk kell.

a) A választók jegyzékének összeállítása

A választók jegyzéke községekben és városokban választókerületenként, illetőleg országgyűlési képviselőknél szavazókerületenként azoknak az állampolgároknak a nevét és főbb adatait tartalmazza, *akik állandó lakhellyel az adott helységben rendelkeznek és akiknek szavazati joguk van.* E jegyzéket a lakossági nyilvántartás alapján a helyi tanácsok (városi, városi kerületi, községi) végrehajtó bizottságai állítják össze.

A jegyzékbe való felvétel nem jogot teremtő (konstitutív) aktus, hanem *a szavazati jogot deklaráló, megállapító aktus.* A választói jogosultság a törvény normatív rendelkezéseiből ered, és nem a jegyzékbe való felvételből. Ennek az elvnek a hangsúlyozása mellett is meg kell állapítani, hogy a valóságban csak olyan személyek adhatnak le szavazatot a választások alkalmával, akiket a választók jegyzékére felvettek. Ezért a jegyzék összeállítása során garanciákat kell biztosítani, hogy *minden választójogosult a jegyzékre felkerülhessen.* A jegyzék összeállítása során ezért a következő szabályokat kell érvényesíteni.

Az elkészült jegyzéket *a tanács hivatali helyiségében közszemlére kell tenni,* és a végrehajtó bizottság minden jogosultat *írásban is köteles értesíteni a jegyzékbe történt felvételről.* A jegyzékből való kihagyás ellen csak az érintett, a törvényellenes felvétel ellen bárki, tehát *harmadik személy is kifogással élhet.* A kifogásokat a végrehajtó bizottsághoz kell szóban vagy írásban bejelenteni. A kifogásokat először a végrehajtó bizottság bírálja el. Ha kihagyás miatt benyújtott kifogással kapcsolatosan a végrehajtó bizottság a jegyzékbe való felvétel mellett dönt, erről értesíti a kifogást tevő személyt. Ha a felvételt továbbra is megtagadja, akkor az *ügyet hivatalból a helyi bírósághoz köteles áttenni.* A bíróság *peren kívüli eljárásban,* esetleg az ügyfelek idézése mellett *3 napon belül véglegesen dönt.* A kifogások elbírálása után a kiigazított jegyzéket ismét közszemlére kell tenni.

Ha a jegyzék elkészülte és a választás napja között valaki állandó lakhelyét megváltoztatja, kérheti a végrehajtó bizottságtól annak igazolását, hogy előző lakóhelyén a névjegyzékből törölték. Az igazolás alapján az új állandó lakhelyének megfelelő végrehajtó bizottság vagy a szavazatszedő bizottság az illetőt a névjegyzékbe felveszi.

Az, aki a választás napján állandó lakhelyétől távol van, hasonló igazolás mellett *kérheti ideiglenes tartózkodási helyén a jegyzékbe való felvételét.* Eb-

ben az esetben a választó csak az országos listára szavazhat, a területi képviselőre, illetőleg a helyi tanácstagra nem.

A választók jegyzékének összeállítása során a választói jogosultság garantálása szempontjából két körülményt érdemes kiemelni.

Az egyik, hogy a végrehajtó bizottság a jegyzéket *hivatalból készíti el*, és hivatalból köteles arra mindenkit felvenni, akinek választójoga van. *Tehát nem az állampolgárok jelentkezése e jegyzékre történő felvétel elbírálásának alapja.* Ugyanakkor a törvény megtartja a jegyzék összeállítása alkalmával is azt az elvet, hogy a választásokon való részvétel – a részvétel erkölcsi fontossága mellett – *jogilag nem kötelező.*

A másik, hogy amennyiben a jegyzéket összeállító végrehajtó bizottság és az állampolgár között vita merül fel a választói jogosultság tekintetében, a törvény bírói utat biztosít, és nem államigazgatási szervekre bízta a választói jogosultság végső fokon történő megítélését. Ez egyik legfontosabb garanciája a választójog védelmének.

b) A választást lebonyolító szervezet

A demokratikus választások lebonyolításánál mindig jelentős garanciának tekintették azt, hogy a választásokat társadalmi jellegű szervek vezessék le, vagy legalábbis *az államigazgatási szerveknek ne legyen olyan kérdésekben döntő hatáskörük, amelyek a választás eredményét jelentősen befolyásolhatják.* Különösen az ellenzéki pártok mindig harcoltak a választói névjegyzék összeállításával kapcsolatban a társadalmi vagy bírói befolyás megteremtéséért, a választókerületek kialakításánál a részt vevő szervezetek befolyásáért, a választás eredményének megállapításánál az államigazgatási szervek kirekesztéséért stb.

Ezeket figyelembe véve érthetők az 1945. évi VIII. törvénynek azok a törekvései, amely a közigazgatást szinte teljes egészében kirekesztették a választások lebonyolításából. A ma hatályos választójogi törvény ezt az elvnek tekinthető törekvést messzemenően figyelembe vette.

Az államigazgatási szervek a választások során, a választók jegyzékének elkészítésén túlmenően – amely külön problémakört képez – főleg csak adminisztratív feladatokat látnak el. Ilyenek: a jelölógyűlések megtartásának adminisztratív segítése (jegyzőkönyvvezetés, helyiség biztosítása stb.); a választási hirdetmények elkészíttetése és közzszemlére tétele; a szavazólapok elkészítése; a szavazatszedő bizottságok mellett adminisztratív teendők ellátása (a választók jegyzékének rendelkezésre bocsátása, a szavazóhelyiség felszerelése stb.). A különböző társadalmi bizottságok a törvények betartására vonatkozó esküjüket is a végrehajtó bizottságok előtt teszik le.

A választások érdemi vezetése a társadalmi szervek, így különösen a nép-

front és az általa társadalmi úton létrehozott bizottságok útján történik. A népfrontnak a választások levezetésében játszott szerepéről már szoltunk. A népfront által életre hívott bizottságoknak két fajtája van.

Választási elnökségek működnek országosan, a megyékben, a fővárosban és kerületeiben, a városokban, a községekben. Fő feladatuk a választások törvényessége feletti felügyelet. A szinteknek megfelelően nyilvántartásba veszik a jelöltek, felügyelnek a választások törvényessége felett, ügyelnek a szavazatszedő bizottságok törvényes működésére, megállapítják a szavazás eredményét, valamint kiadják a megválasztott képviselőnek a megbízólevelet. Tagjaikat a Hazafias Népfront megfelelő szervei jelölik ki, akiket a NET, illetőleg a megfelelő szintű végrehajtó bizottság erősíti meg.

Szavazatszedő bizottságok szavazókerületenként jönnek létre. A körzeteket a városi, illetőleg községi tanács végrehajtó bizottsága hozza létre úgy, hogy minden 600–1000 választóra jusson egy szavazókerület, de minden község önálló szavazókerületet alkosson akkor is, ha választópolgárainak száma a keretszámot nem éri el.

A szavazatszedő bizottságokat a Hazafias Népfront javaslatára a városi, illetőleg községi választási elnökségek hozzák létre; tagjai a tanács elnöke előtt esküt tesznek. Fő feladatuk a szavazás lebonyolítása, a szavazatok összeszámlálása és az eredménynek az illetékes választási elnökséghez való továbbítása.

c) A szavazás módjára és eredményének megállapítására vonatkozó rendelkezések

A szavazás módját tekintve a legalapvetőbb garanciális szabály a szavazás titkossága, amelyről már az alapelvek kapcsán szoltunk. Az 1983. évi III. törvényben részletes szabályok találhatók a szavazóurnákról, azok felbontásáról, a szavazófülkékről stb. Az 1970. évi III. törvény óta, ha több jelölt van a szavazólapon, akkor csak egy jelöltet lehet azon meghagyni, egyébként a szavazás érvénytelen. Ez a választók aktív szavazásra készítését célozza.

A választás eredményének megállapítása szempontjából az első jelentős cselekmény a szavazatszedő bizottság szavazatszámmlálása. A bizottság az urnák felnyitása után először azt köteles megállapítani, hogy hány szavazatot találtak az urnában, és ez a szám megegyezik-e a szavazáson megjelent állampolgárok számával. Ezután a szavazólapokat tanácstag, illetőleg országgyűlési képviselői választókerületenként kell csoportosítani. A községekben általában egy szavazókerülethez több tanácstag választókerület tartozik, tehát először választókerületenként kell elkülöníteni a szavazatokat. Ezután kerülhet sor választókerületenként annak megállapítására,

hogy az egyes jelöltekre mennyi szavazat esett. A szavazás eredményét az országgyűlési képviselőválasztás esetén a megyei választási elnökséghez, községi és városi (fővárosi kerületi) tanácstagi választás esetén a községi, illetőleg városi választási elnökséghez kell továbbítani. Ezzel a szavazatszedő bizottság feladatát elvégezte.

A választási elnökségek állapítják meg *a szavazás eredményét*. A magyar választási rendszer *abszolút többséget követelő egyéni választókerületeken nyugszik*. Ez azt jelenti, hogy egy képviselőt, illetőleg egy tanácstagot akkor lehet megválasztottnak tekinteni, ha

- *a választáson a választásra jogosultak több mint fele megjelent és*
- *a jelölt az érvényes szavazatok több mint felét megkapta.*

Bármely feltétel hiányában a választás eredménytelen, és a választási elnökség 15 napon belül *pótválasztást köteles kiírni*.

Ha viszont egy képviselői, illetőleg tanácstagi hely a képviseleti szerv mandátumának lejárta előtt bármilyen oknál fogva megüresedett, akkor ha van a választás során mandátumot nem nyert, de a szavazatok 25%-át elért pótképviselő vagy póttanács tag, az elnyeri a mandátumot. Ha ilyen pótképviselő nincs, úgy időközi választást kell kiírni.

5.5. A VÁLASZTÓJOG VÁRHATÓ FEJLŐDÉSE

A hatályos és az előzőekben ismertetett választójogban 1990-ben alapvető változások várhatók. A mai választójog egy egypártrendszerű politikai szisztémára épült, amelyet szerkezetileg csak lakóhelyi különbségek kifejezésére tettek alkalmassá. Az 1985. évi választások során megválasztott Országgyűlés képviselői között már politikai különbségek is megjelentek, de még nem szervezetteren. Az elmúlt két évben a magyar társadalom a politikai típusú pluralizálódás irányába indult el.

A politikai rendszer változásai hatást fognak gyakorolni a választójogra is. Valószínű, hogy a képviselet a politikai pluralizálódásra fog épülni, tehát vissza fog térni a párt jellegű politikai képviselethez.

Ennek formáit, átalakulási módját ma még csak jósolni lehet. Mégis valószínű, hogy a pártjellegű politikai képviselet szétfeszíti az egypártrendszerű politikai struktúra számos jogi keretét, régi választási intézmények, szabályok megszűnnek és újak keletkeznek. E változások valószínűleg nem érintik az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapelveit, de feltehetően felerősítik az arányosság igényét, és ennek érdekében listás választásokat fognak létrehozni. Olyan intézmények is meg fognak kérdőjeleződni, mint a jelölőgyűlés. Párt jellegű választás esetén ugyanis még demokratikusnak látszó állampolgári részvételt biztosító jelölőgyűlés sem

tartható meg, hiszen az induló szervzetektől nem lehet elvitatni, hogy autonóm módon dönthetnek jelöltjeik felől. De olyan jogintézmények léte is meg fog kérdőjeleződni, mint a visszahívás, hiszen ha egy jelölt mondjuk 52%-kal nyeri el a mandátumot, úgy akár havonta meg lehet kérdőjelezni, hogy ez a támogatottság nem szállt-e 50% alá. A képviselet tehát valószínűen a szabad mandátum felé fog elmozdulni.

A képviselet tartalma a létrehozás módja tekintetében eddig is változott. Ha ez a tartalom ismét változik – ami elkerülhetetlen –, az a választások jogi formáját is változtatni fogja. Az ilyen irányú törvény létrejötte az 1990. évi választásokat megelőzően várható.

AJÁNLOTT IRODALOM

- Balogh Sándor:* Választások Magyarországon, 1945. (A fővárosi törvényhatósági és nemzetgyűlési választások.) Kossuth Könyvkiadó 1984. 184. old.
- Dezső Márta:* A szocialista országok választási rendszerei. Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa 1983. 486. old.
- Ruszoly József:* A választási bíráskodás Magyarországon, 1848–1948. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1980. 564. old.
- Schmidt Péter:* Szocializmus és államiság. Kossuth Könyvkiadó 1984. 358. old., 277–323. old.
- Tóth Antal:* Mit kell tudni választási rendszerünkről? Kossuth Könyvkiadó 1985. 191. old.
- Dezső Márta:* A magyar választási rendszer 1983. évi reformja. Jogügyi Közöny, 1984. 4. 177–182. old.
- Kukorelli István:* Így választottunk. Politikatudományi füzetek, 9. sz. 1988. Lásd az *Állam és Igazgatás* választásokról szóló tematikus számát. 1988. 4. sz.

A Magyar Népköztársaság Országgyűlése és az Elnöki Tanács

6.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS FELADATAI ÉS HATÁSKÖRE

a) A polgári parlamentarizmus történelmi értékelése

A népképviselő elvére felépülő polgári parlament az államhatalom alkotmányos gyakorlásának és legitimációjának legfontosabb biztosítója. A polgári parlamentek ezért a politikai rendszer fontos elemei. Szerepüket a polgári fejlődés legújabb szakaszában azért tudják megújítani, mert a civil társadalom főleg a parlament révén valósítja meg az államhatalom ellenőrzését, továbbá mert a polgári parlament funkcióiban, szervezetében és működésében egyaránt alkalmassá vált a politikai pluralizmus érvényesítésére.

A választási rendszer átalakulása, a szervezett tömegpártok parlamenti fellépése századunk első felében a klasszikus parlamentarizmus válságához vezetett. A két világháború közötti időben általános jelenség a végrehajtó hatalom megerősödése, a fasiszmus térnyerésével pedig a demokratikus parlamentek felszámolása. A második világháború után azonban a polgári alkotmányossági eszmék reneszánszukat élik, és ez a parlamentek szerepének a növekedését hozza magával. A hatalmi ágak viszonyában továbbra is jellemző marad az erős végrehajtó hatalom. A hatalmi ágak elválasztásának és egyensúlyának alkotmányos tétele mögött a hatáskörök folyamatos „újraelosztása” folyik, amelynek során a gazdaságba egyre mélyebben beavatkozó állam végrehajtó szervei újabb és újabb döntési jogot szereznek. A parlament funkciói körében a törvényhozásra és az ellenőrzésre helyeződik a hangsúly.

Mindezen folyamatok közepette a polgári parlamentek képesnek bizonyultak az *érdekkifejező és érdekérvényesítő funkció* betöltésére. A demokratikus választási rendszer és parlament lehetőséget teremt arra, hogy a politika progresszív erői a társadalmi többségi érdekeket eredményesen

képviseljük a törvényhozásban. (Lásd az SZKP XX. Kongresszusának értékelését a munkáshatalom parlamenti úton történő kivívásának lehetőségéről.)

A parlament a politikai pluralizmus jegyében szükségképpen kormánypárti és ellenzéki szerepbe kényszeríti a képviselőket. A többség és a kisebbség viszonya azonban sokféle lehet. Angliában a konzervatív párt és a munkáspárt vetélkedése nyomán alakult ki az ún. parlamenti váltógazdálkodás. A kormányon lévő párt hibás döntésekkel elfecsérelheti azt a politikai bizalmat, amely többséghez juttatta, így az ellenzéki párt nem érheti be azzal, hogy minden kormányprogramot bírál és elvet, hanem magának is kormányzati felelősséggel kell résztvennie a törvényhozásban. Az „árnyékkormány” szerepének vállalása az a konstruktív ellenzéki magatartás, amely távolról sem valamiféle lojalitás a kormány iránt, hanem felelős állásfoglalás, érdekkifejezés a parlamenti döntések során, amelyet a többségnek is figyelembe kell vennie. (Előfordulhat az is, hogy a vezető pártok az erőegyensúly tudomásulvételével, vagy fenyegető veszély hatására „nagykoalíciót” hoznak létre.)

A parlament *törvényalkotó* szerepe az egész állami tevékenység irányára, tartalmára meghatározó. A törvényalkotással kapcsolatban vetődik fel a leggyakrabban a döntés szakszerűségének és demokratizmusának az összeütközése. A polgári parlamentek azonban plénumban és bizottsági tárgyalásokkal a törvényjavaslatokat többszöri olvasatban vizsgálják meg, így képesek a szakszerűség követelményének is eleget tenni. Az intenzív törvényalkotó munka csak úgy látható el, hogy a képviselőket a mandátum idejére függetlenítik, mentesítik kereső foglalkozásuk gyakorlásától.

A parlamenti többség esetleges önkényével szemben *parlamenten kívüli biztosítékokat* teremtenek az alkotmányok. Az államfői vétőjog, az elfogadott törvénnyel szemben kikényszeríthető népszavazás és az alkotmánybíráskodás intézménye azok az alkotmányjogi intézmények, amelyek igénybevételével a parlament döntései korrigálhatók.

A polgári parlamentarizmus egyik további értékét fejezi ki a „parlamenti játékszabályokra” történő gyakori hivatkozás. Valóban a három évszázadot felölelő parlamenti gyakorlat a testületi viták, a döntéshozatal olyan rendjét alakította ki, amelyben megtalálhatók az eltérő érdekeket képviselő választott testületek működésének standard szabályai. Egy-egy parlament ügyrendje az adott társadalmi-politikai rendszerrel összefüggésben ítélhető meg konkrétan. Általában véve azonban megállapíthatjuk, hogy *a polgári parlamentarizmus kialakította a testületi demokrácia szabályait*, a demokratikus vita kultúráját, a feleletre kötelezést, a kollektív és az egyéni felelősség érvényesítésének eszközeit, a meddő vita kirekesztését, a kisebbségi álláspont érdemi kifejtését és elbírálását. Ugyancsak gazdag vá-

lasztékot kínál a polgári parlamentarizmus a szervezeti formák és az eljárás terén is, ezért a demokratikus parlamentek ügyrendjeit a testületi szervek (állami és társadalmi szervek esetében egyaránt) működésének szabályozása során igen nagy haszonnal tanulmányozhatjuk (pl. milyen sorrendben kell szavazni ugyanazon tárgyhoz fűzött különböző irányú módosító indítványok fölött).

Fenti értékelés sejteti, hogy *a polgári parlamentarizmus számos intézménye felhasználható a képviselői szervezeti és működési szabályainak megalkotásakor*, mert alkalmas a demokratikus működés követelményeinek biztosítására (mentelmi jog, interpelláció, indítványozási jog stb.). Összességében pedig a demokratikus polgári parlament jogállásának az alkotmányban történő meghatározása példa lehet arra, hogy a népképviselői milyen szerepet tud betölteni a kormányzati tevékenységben.

b) A legfelső képviselői szerv a szocialista alkotmányokban

A szocialista államelmélet az államhatalom egységének és oszthatatlanságának elvét hosszú időn át úgy értelmezte, hogy az kizárja a hatalmi ágak szétválasztását. A dogmatizmus egyeduralkodóan leküzdése során a szakirodalomban egyre gyakrabban foglalkoznak Montesquieu hatalommegosztási elméletével (Tyihomirov, Bihari Ottó), és teret nyert az az értékelés, hogy Montesquieu hatalommegosztási elmélete elfeledi ugyan az államhatalom osztályjellegét, de magába rejti a hatalomgyakorlás alkotmányos garanciáit. Az államhatalom osztálytartalmának meghatározó szerepe van a hatalom gyakorlására, de az államhatalom szabályozott közhatalom, tehát a döntési jogosultságokat és azok felügyeletét jogilag kell szabályozni. A kormányzati szintű szervek esetében ezt a szabályozást az alkotmánynak kell tartalmaznia. Az elmélet ma a hatalmi ágak tagolásának követelményét a szocialista államépítésben alkalmazható elvként fogadja el, illetőleg ezt az államhatalom demokratikus gyakorlása alkotmányos garanciájának tekinti (Kulcsár Kálmán, Ficzer Lajos).

A szocialista alkotmányok szövegében ma még az államhatalom egységének deklarálásával találkozunk. Az államhatalom deklarált egységét jogilag a legfelsőbb képviselői szerv jogosítványai fejezik ki. Eszerint a legfelsőbb képviselői szerv az államhatalom legfelsőbb szerve, népszuverenitás kifejezője, más állami szerv által nem korlátozható hatalom. Az alkotmányok a végrehajtó-rendelkező szervek és a bírói joghatóságot gyakorló bírósági szervezet hatáskörét is a legfelsőbb államhatalmi szerv jogköréből eredőnek tekintették, a hatásköri szabályokkal ezért nem garanciákat teremtettek, hanem a munkamegosztás technikai szabályainak tekintették azokat (Bihari Ottó, Beér, Kovács, Szamel). Ezen az elven nyugodott

az alkotmánybíráskodás elutasítása is. Az államhatalom egységének elve a legfelső képviseleti szervek alkotmányjogi helyzetének szabályozásában öltött testet, ez azonban olyan fiktív helyzetet teremtett, amely napjainkban tarthatatlanná vált. A legfelsőbb képviseletnek biztosított jogosítványok ugyanis nem érvényesültek, a képviselet kiürült, a hatáskörök gyakorlása formálissá vált.

Az utóbbi évek felgyorsult fejleményei, különösen az ideológiai dogmatizmus visszaszorulása lehetővé tette a képviseleti szervek munkájának fejlesztését. A szocialista államok ma az útkeresés stádiumában vannak, a fejlődés iránya azonban már megállapítható: a legfelső képviselet legyen alkalmas társadalmi érdekek ütköztetésére, érdemi döntéshozatalra és a formalizmus leküzdésével legyen résztvevője a kormányzati munkának.

Hazánkban a választási rendszernek az 1983:III. törvénnyel bevezetett reformja felvetette a képviseleti szervek, köztük az Országgyűlés szerepének a növelését. A beható vizsgálatok és viták ellenére a legfelső politikai vezetés nem szánta rá magát az érdemi változtatásokra, sőt 1986-ban az Országgyűlés ügyrendjébe még megszorításokat is elhatározott az interpellációs jog gyakorlásában. Az 1988. évi pártértekezlet fordulatot hozott és megerősítette a képviselet érdemi munkájának kialakítására irányuló törekvéseket. Eszerint *meg kell valósítani azokat az alkotmányos elveket, amelyek a képviseleti szervek érdemi döntési hatáskörére és a végrehajtó szervek alárendeltségére vonatkoznak.* A parlamentnek tehát fokozottan a politizálás színterévé kell válnia; szerepe nem korlátozódhat az eléje terjesztett javaslatok legalizálására, hanem érdemi döntési funkciókat gyakorolva, a parlament szabja meg az államélet és az állami tevékenység minden szektorának irányát.

Egyes javaslatok szerzői a képviselet érdekkifejező funkcióját az Országgyűlés szervezeti tagolásával is elő akarják segíteni. Ennek jegyében fogant a kétkamarás törvényhozás gondolata és az Országgyűlést helyettesítő szerv helyettesítő jogkörének megszüntetése. Ebben az esetben megszűnne az országos lajstrom. Ellenben a második kamara tagjait a társadalmi szervezetek, az érdekképviselések, köztük az ágazati szakszervezetek és a SZOT választaná meg. Mindenesetre a magyar Országgyűlés aktivitásának az utolsó évben tapasztalt örvendetes fejlődése elegendő alapot ad annak a megállapítására, hogy megérték a parlamenti kormányzás gyakorlati megvalósításának feltételei.

c) Feladatköréről és hatásköréről általában

Az Országgyűlés feladatairól és hatásköréről szóló alkotmányos szabályok több vonatkozásban eltérnek az általános szabályoktól. A jogalkotó egy

adott szerv jogállásának szabályozásában különbséget tesz a feladatkör és a hatáskör között.

A feladatkör nem feltétlenül egy szervezetre szabott teendőket szab meg. Feladatkörön több szerv együttműködésekképpen megvalósuló célkitűzést is érthetünk. A feladatkörrel tevékenységet, funkciót fejezünk ki; köteleiséget egy társadalmi célkitűzés megvalósítása érdekében, legtöbbször anélkül, hogy kizárólag egy szervezetre korlátoznánk e tevékenység ellátását. A feladatok végrehajtásában rendszerint több állami szerv közreműködése valósul meg: Arra is számos példát találunk, hogy a jogszabály egy meghatározott szervet kötelez konkrét feladatok ellátására.

A *hatáskör* minden esetben meghatározott szervhez kötött és konkrét kötelezettséget tartalmaz. A hatáskör ellátása kizárólagos jelleggel az adott szervezetre hárul. Míg tehát a feladatkör lehet az egész állami szervezetre nézve általánosan kötelező, a hatáskör mindig meghatározott szerv *döntési jogosultságát* és kötelezettségét jelenti. Ugyanazon tárgykörben egyidejűleg, az eljárás azonos szakaszában másik szerv nem rendelkezhet ügydöntő hatáskörrel. (Pl. az állami szervek általános érvényű feladata a takarékos gazdálkodás.) E feladat megvalósításában nemcsak a gazdálkodó szervezeteknek, hanem a képviselői szervezeteknek is közre kell működniük, amikor a költségvetési vagy tervjavaslatot tárgyalnak. A feladat sok szerv közreműködését igényli, s ezen belül jelentkeznek a konkrét hatáskörök. A feladatkör és a hatáskör szabályozásában ezt a megkülönböztetést az állami szervezet különböző láncszemeivel kapcsolatosan a jogalkotónak kell elvégezni. Az Országgyűlésre vonatkozó alkotmányos szabályokban a feladat és hatáskör megkülönböztetése elesik.

Az Országgyűlés a legmagasabb szintű képviselői szerv, az állam legfelső szerve. Mint ilyen, hatásköre nem korlátozható, jogilag az Országgyűlés hatásköre korlátlan. Ennek megfelelően minden kérdésben, amely az Országgyűlés feladatkörébe utalható, egyben azt is meg kell állapítanunk, hogy az Országgyűlés a döntésre hatáskörrel is rendelkezik.

Az Országgyűlés hatáskörét azért jelöltük jogilag korlátatlannak, mert természetesen, hogy az Országgyűlés tevékenysége politikai értelemben meghatározott. Az Országgyűlés állami eszközökkel nem korlátozható, de munkája, döntéseinek iránya, az uralkodó politikai erők befolyása alatt áll. Egypártrendszerben a politikai irányítás súlyos felelősséget hárít a pártra, többpártrendszerben a pártok közötti erőviszonyok és együttműködés eredményeképpen alakul ki a politikai befolyás. A képviselőlet legitimációs szerepét csak akkor töltheti be, ha a politikai ráhatás nem mechanikus, a képviselők nem pártutasítás alapján, hanem belső meggyőződésüknek megfelelően vesznek részt a döntésben. Ennek a következménynek feltétlenül érvényesülnie kell a parlamenti frakciók működésében.

További kérdésként vetődik fel, hogy vonatkozik-e a Országgyűlésre az ún. hatáskör elvonásának tilalma? Jogszolgáltatásunk általános elve a hatáskörök tiszteletben tartása. A tanács törvény, a bírósági és az államigazgatási eljárási törvények tételesen is meghatározzák a hatáskör elvonásának tilalmát. Megerősíti e tilalmat az az alkotmányos elv is, hogy az igazságszolgáltatás bíróságok útján történik. Az állami szervtípusok közötti munkamegosztást az Országgyűlés által alkotott törvények szabályozzák, amelyeket az Országgyűlésnek is tiszteletben kell tartania.

d) Az alkotmány rendelkezése az Országgyűlés feladatairól

Az Országgyűlés feladatkörét az alkotmány tág körben határozza meg. Az Országgyűlés feladatkörének ez a széles megfogalmazása abból a szerepből következik, amelyet az Országgyűlés a politikai berendezkedésben betölt. Ezt a szerepet az alkotmány a következőképpen fejezi ki: „A Magyar Népköztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.” (Alkotmánytörvény 19. § [1] bek.) Ugyanitt az alkotmány elvileg deklarálja az Országgyűlés tevékenységi körét, jelezve azt is, hogy a népszuverenitás gyakorlásában nem korlátozható az Országgyűlés: „Az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogot, biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.”

Az alkotmány rendelkezései szabályozzák tehát az Országgyűlés állam-szervezeti és az állami szervtípusok közötti elhelyezkedését, az állami főhatalom (szuverenitás) gyakorlását és az Országgyűlés általános feladatkörét.

Az alkotmányos szabályokból kitűnik, hogy az Országgyűlés a kormányzati szervek közül az egyetlen, amely nem áll alárendeltségi vagy mellérendeltségi viszonyban az egyéb szervekkel.

Az Országgyűlés – képviselői szerv lévén – széles társadalmi ellenőrzés alatt áll. Tagjai a választóknak felelősek, beszámolni kötelesek és visszahívhatók. Így képes megvalósítani a népszuverenitás demokratikus elvét.

Az Országgyűlés feladatkörének általános meghatározásán belül az alkotmány felsorolja a legfontosabb konkrét feladatokat is, amelyek ellátásával az Országgyűlés megvalósítja kormányzati szerepét. Ezek az országgyűlési hatáskörök a következők:

- az alkotmány megállapítása és népszavazásra bocsátása;
- a törvényalkotás;
- a népgazdasági terv és az állami költségvetés meghatározása, a végrehajtás jóváhagyása;
- a kormány programjának megvitatása és jóváhagyása;

- nemzetközi szerződések kötése, hadiállapot kinyilvánítása, békekötés;
- a NET, az Alkotmányjogi Tanács, a kormány, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész megválasztása;
- a minisztériumok létesítése;
- az alkotmány megtartásának ellenőrzése, alkotmányba ütköző, vagy a társadalom érdekeit sértő állami rendelkezések megsemmisítése. (Vö. Alkotmánytörvény 19. § [3] bek. a–1 pontokkal.)

Az Országgyűlés konkrét feladatköre kiegészül még azzal, hogy az Országgyűlés határozza meg a tanácsok, a bíróság és az ügyészség feladatait, szervezetét, valamint az állampolgárokat megillető alapvető jogokat és a rájuk háruló legfontosabb kötelezettségeket. Ezt a hatásköri következtetést kell levonnunk abból a megfogalmazásból, hogy az Alkotmány több helyütt alkalmazza azt a kitélt, hogy az adott kérdést törvény szabályozza.

Amikor az alkotmány az államélet köréből tételesen felsorolja a feladatköröket, nem alkalmaz teljeskörű felsorolást, vagyis nem tekinthető taxációnak, olyan felsorolásnak, ami minden ide vonatkozó kérdést tartalmaz. E rendelkezés csupán a legfontosabb feladatok kiemelése, ami egyben azt is jelzi, hogy az Országgyűlés által ellátott konkrét feladatok sokkal számosabbak, mint amennyit az Alkotmánytörvény tételesen felsorol.

Az Országgyűlésnek mint a legfelsőbb népképviselői szervnek a jogállásából következik, hogy elemző, irányító és ellenőrző tevékenységét az államélet minden területén széleskörűen fejti ki. Az Országgyűlés törvényalkotó hatásköre sem korlátozódik a felsorolt kérdések körére.

e) Az Országgyűlés hatáskörének jogi korlátatlansága

A burzsoá elmélet a törvényalkotással szemben néhány elvi korlátot állít fel. Az a kérdés, hogy a szocialista alkotmányok támasztanak-e ilyen korlátokat az Országgyűlés hatáskörének gyakorlása elé.

A polgári alkotmányban történelmileg kialakított korlát az emberi jogok tiszteletben tartása. Van olyan polgári felfogás, amely az emberi jogokat a törvényalkotás hatáskörén túl eső témáknak tekinti. Eszerint az emberi jogok sajátos, jogon túli (metajurisztikus) kategóriák, amelyek öröktől fogva adóttak, a jogi szabályozás körén kívül esnek. Ez olyan idealisztikus felfogást takar, mintha a jog nem is az állami akarat termékeként jönne létre. Eszerint a jog – legalábbis részben – örökkévaló eszmei kategória, amit az emberi szellem, az erköcsi értékek vagy egyéb tényezők határoznak meg. Az a felfogás amely a törvényalkotást – a természetjog talaján – az emberi jogok terén korlátozottnak tekinti, nem fogadható el. Az állam hatalmának – beleértve jogalkotó hatalmát is – ki kell terjednie az alapvető jogok meghatározására. A törvényhozó a nemzetközileg elismert emberi jogok tiszte-

letbén tartásával szabja meg polgárai számára a jogok mértékét, azok közelebbi tartalmát, biztosítékait.

A másik ilyen korlát, amit az elmélet a törvényalkotással szemben támaszt, a nemzetközi szerződések rendszere. Eszerint a törvényalkotás korlátozott annak folytán, hogy az állam nemzetközi jogi kötelezettségeket vállal, és ily módon a belső törvényalkotást alárendeli a nemzetközi szerződésben foglalt megállapodásoknak.

A nemzetközi jog alanyai szuverén államok. Ezek az államok szuverenitásuk birtokában vállallnak nemzetközi kötelezettségeket, válnak nemzetközi jogi jogviszonyok alanyaivá. Ez azt is jelenti, hogy az állam belső berendezkedésétől, osztályviszonyaitól, a hatalom jellegétől függ az, hogy milyen tartalmú nemzetközi szerződéseknek veti alá magát. A szuverenitásnak nem lehet csorbítója az a tény, hogy a nemzetközi jog az államok közötti kapcsolatokat szabályozza, és ennél fogva – különösen a mai fejlettségi szint mellett – az államok közötti kapcsolatok nélkülözhetetlen eszköze. Azonban az állami szuverenitás elvéből kiindulva a nemzetközi jogot a belső jog eredőjének kell tekintenünk. A szuverenitással rendelkező államok nem vetik alá magukat olyan nemzetközi normáknak, amelyeket társadalmi és állami berendezkedésük szempontjából elfogadhatatlannak ítélnék. Ez azt jelenti, hogy a két jog, a nemzetközi és a belső jog egymáshoz való viszonyában a belső jog primátusát, a belső jog elsőbbségét kell elfogadnunk. A törvényalkotást tehát csak annyiban tekintjük korlátozottnak a nemzetközi jog szabályai által, amennyiben az állam szuverenitása birtokában önként korlátozásokat vállalt magára.

Amikor a belső jog elsőbbségét valljuk, nem célunk gyengíteni a nemzetközi jogi jogbiztonságot sem. A nemzetközi jogban is szükséges a törvényesség érvényesülése. A nemzetközi jog szabályai, a nemzetközi szerződések rendszerint megszabják annak a formáját is, hogy mi a nemzetközi kötelezettség felmondási rendje. A törvényhozás tehát konkrét esetben korlátozott lehet nemzetközi kötelezettség vállalása eredményeképpen, de a kötelezettség vállalása a szuverenitás birtokában történik. Így a törvényhozó szerv hatáskörét nem tekintjük külső tényező által korlátozottnak.

Előfordulhat, hogy az egyes alkotmányok olyan tételes kikötéseket alkalmaznak, amelyek eredményeképpen a törvényhozói hatáskör korlátozott. A polgári alkotmányok sorában találkozunk az ún. merev alkotmányokkal. A merev alkotmány azt jelenti, hogy bizonyos esetekben a törvényalkotónak nincs módja egyes alkotmányos tételek megváltoztatására, vagy önmagában a törvényalkotás elégtelen valamely kérdés szabályozására. Ilyen merev alkotmányok azok, amelyek népszavazáshoz kötik az alkotmány megváltoztatását. (Az alkotmány korlátozza a törvényhozót, csak népsza-

vázás során elért igenlő többségi szavazattal teszi lehetővé az alkotmány módosítását.)

Még ennél is merevebb formulával ott találkozunk, amikor az alkotmány valamely tételét eleve megváltoztathatatlannak minősíti. Franciaországban a monarchia visszaállítását örök időre eltiltotta az alkotmány. Az NSZK alaptörvénye a föderáció elvét megváltoztathatatlannak nyilvánítja.

A magyar jogfelfogás a törvényalkotás jogát gyakorló legfelsőbb képviseleti szerv hatáskörét illetően abból indul ki, hogy mint a népszuverenitás letéteményese, szabályozó hatáskörébe vonhat bármilyen kérdést. Döntési lehetőségeinek azonban vannak korlátai.

Az Országgyűlés, mint a szuverenitás gyakorlója és a törvényhozás szerve, szabályozó hatáskörében eljárva, tiszteletben tartja a nemzetközi jogot, kötik a hatályos nemzetközi jogi kötelezettségek. Befeelé az Országgyűlést az alkotmány köti. Az alkotmánytól eltérő törvény előterjesztése esetén az alkotmány módosítására is javaslatot kell tenni.

Alkotmánytörvényünk 54. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint „A Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat”. Bár ez nem tételes korlátozó tényező, mégis az Országgyűlésnek a törvényjavaslatok vizsgálatakor észlelnie kell, ha az emberi jogok deklarációját a törvényjavaslat sértené, és összhangot kell teremtenie a Magyar Népköztársaság által elismert emberi jogok és a javaslat között.

Országos népszavazást az alkotmány 1989-ben történt módosítása szerint az Országgyűlés rendelhet el. Az Országgyűlés köteles a népszavazás eredményét tiszteletben tartani. (Az NDK és Bulgária alkotmánya kötelezővé teszi a népszavazást az alkotmánymódosítás kérdésében.) A népszavazás elrendeléséről és lebonyolításáról külön törvény rendelkezik. (1989. évi XVII. tv.)

c) Az Országgyűlés kizárólagos hatásköre

Az Országgyűlés általános és konkrét, nevesített feladatain belül szólnunk kell azokról a teendőkről, amelyek *kizárólagosan* az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak. Ez azt jelenti, hogy ezeket a feladatokat egyedül az Országgyűlés láthatja el, tehát a két ülősszak között az Országgyűlés helyett eljáró Elnöki Tanács ezekben az ügyekben nem gyakorolhatja az Országgyűlés jogkörét.

Ennek az alkotmányjogilag jelentős döntési körnek a kizárólagos alapon történő megközelítése elárulja, hogy a magyar alkotmányozás az adott történelmi feltételek között a képviseleti szerv szerepét teljesen formálissá tette. Az államhatalom legfelső szervét megillető jogosítványokat egyetlen korlátozással teljes körben átengedte az Elnöki Tanácsnak, és a kialakított

gyakorlat az volt, hogy az Országgyűlés mellőzésével az Elnöki Tanács szentesítette a kormánytagok cseréjét, a törvényt pótló tvr.-eket alkotott stb. Az egyetlen korlát az alkotmány megváltoztatása volt, a gyakorlat az ötvenes években a minisztériumok szervezésével vagy megszüntetésével azonban még ezt a korlátozást is átlépte. Az elméleti sürgetések ellenére igen nagy késedelemmel, csak 1987 decemberében módosult az alkotmány úgy, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörébe utalt tárgykörökben a NET törvényerejű rendeletet nem alkothat (1987:X. tv.). Mivelhogy az 1987:XI. tv. 2. §-a tételesen felsorolja a törvényhozási tárgyakat, az Országgyűlés kizárólagos jogköre – és ez felel meg a neki szánt alkotmányos szerepnek – lényegesen kibővült. A szabályozás azonban tükrözi a rögtönzést, hiszen az alkotmány fenti módosítását az Országgyűlés jogi bizottsága harcolta ki, mert a politikai vezetés a deklarált elvek védősáncai mögött a régi gyakorlatot próbálta fenntartani.

Alkotmányos követelmény, hogy az Országgyűlés feladatkörét és döntési jogosítványait az alkotmányban felsorolt kérdésekben valóban gyakorolja. Érvényesülnie kell az Országgyűlés döntési jogának a népgazdasági terv és a költségvetési törvény alkotásában. Ide sorolható továbbá a békekötés, az államterület megváltoztatásának kérdése. A szuverenitásnak fontos eleme a területi szuverenitás, az államterület módosítása, mint törvényalkotási hatáskör. Feltétlenül törvényalkotási kérdésnek kell minősíteni azokat a döntéseket, amelyek az államszervezet alapvető egységeinek feladatait, szervezetét határozzák meg. (Pl. a bírósági, az ügyészségi, a tanácsai szervezet fő feladatai.) Hasonlóképpen törvényalkotási feladat az állampolgárok alapvető jogainak és kötelezségeinek szabályozása.

A fenti két kizáró szabály mellett az alkotmány interpretációjával további kizárólagos jogköröket sorolhatunk fel. Ilyenek az Országgyűlés saját ügyei (ügyrend megállapítása, a megbízási idő meghosszabbítása vagy a feloszlítás, tisztségviselők, bizottságok megválasztása, képviselő megfosztása mandátumától összeférhetetlenség kimondásával), illetőleg a NET-tel kapcsolatos hatáskörök (a NET megválasztása, beszámoltatása, visszahívása, tisztségviselőinek vagy egyes tagjainak felmentése vagy visszahívása).

Ez utóbbi csoport logikai alapon is felállítható, de ugyancsak árulkodik arról, hogy az alkotmányozó nem törekedett a határozott, egyértelmű, direkt szabályozásra.

A nemzetközi kapcsolatok terén gyakorolt feladatkörök közül a törvényalkotásra háruló feladat a békekötés joga. Ettől el kell választanunk a hadüzenet kérdését. Ezt az adott esetben kényszerű aktust megítélésünk szerint nem szükséges törvényi formában, elegendő országgyűlési határozatként megalkotni.

Az alkotmány módosítása kapcsán 1972-ben problémaként vetődött fel

a hadüzeneti jog gyakorlása. Az alkotmány eredeti szövege ugyanis ellentétben állt az Egyesült Nemzetek Szervezete alapokmányával, amelyet Magyarország 1955-ben, az ENSZ-be történt felvételünket követően becikkelyezett. Az alapokmány a vitás nemzetközi kérdések békés eszközökkel történő rendezésének elvéből indul ki, ezért a tagállamokat is arra kötelezi, hogy mondjanak le a hadüzenet jogáról.

Az alkotmány módosítása során oly módon változott, hogy a hadiállapot kinyilvánítása a legfőbb képviselet feladata.

A nemzetközi kapcsolatokban megilleti az Országgyűlést a nemzetközi szerződések megerősítésének joga is. E hatáskörből eredő jog azonban megilleti az Elnöki Tanácsot, sőt bizonyos korben a Minisztertanácsot is. Tehát e hatáskör nem kizárólagos. Ha a szerződés tartalma vagy a viszonyosság elve szükségessé teszi a parlamenti ratifikációt, akkor az Országgyűlés jár el ebben a körben és a szerződés becikkelyezése törvénnyel történik.

Az állampolgárok alapvető jogai tekintetében a kizárólagos országgyűlési hatáskör hosszú ideig nem érvényesült, gyakran tapasztalhattuk, hogy az állampolgárok alapvető jogairól alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkeztek. Uthalatunk a lakáskódexre, az adóügyi szabályozásokra, amelyekben alapvető állampolgári jogokat és kötelességeket kormányrendelet vagy miniszteri rendelet szabályozott. Ezen a téren 1987–1988-ban gyökeres változás történt.

Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések egy része nem törvényalkotás útján gyakorolható. Az Országgyűlés feladatköréről szólva az alkotmány ide utalja a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a Minisztertanács (kormány) megválasztását, a kormány programjának megvitatását és jóváhagyását, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, továbbá a legfőbb ügyész megválasztását. Ezen túlmenően – az Országgyűlés szervezetéről rendelkezve – az Országgyűlés választja meg a tisztségviselőit és bizottságait, közöttük az Alkotmányjogi Tanácsot. (Az alkotmánykoncepció szerint az Alkotmánybíróságot, a Legfőbb Állami Számvevőszéket és az állampolgári jogok szószólóját.)

Az Országgyűlés minden olyan esetben, amikor valamely szerv vagy tisztségviselő megválasztásának jogával rendelkezik, egyben rendelkezik azzal a jogosítvánnyal is, hogy a szervet vagy a tisztségviselőt tevékenységéről beszámoltassa. A beszámoltatás alkalmával az Országgyűlés szélesebb körben kap áttekintést a szerv működéséről, módjában van állást foglalni, kifejezésre juttatni azokat az igényeket, amelyek a szerv tevékenységével kapcsolatosak és amelyek a feladat jobb ellátását eredményezik.

Kizárólagos hatáskörnek minősül a kormányprogram megvitatása és jó-

váhagyása is. Bár tételes rendelkezésre hivatkozni nem lehet, mégis a „megvitatás” jogát csak parlamenti jogosítványként lehet felfogni.

Vita folyt arról, hogy a kizárólagos hatáskört nem kell-e több témára kiterjesztve tételes jelleggel beépíteni a módosított alkotmányszövegbe. A hatáskörök merev szabályozásának elkerülése érdekében nem kerül sor szélesebb taxációra. Az alkotmányból értelmezéssel kell következtetni, hogy az Elnöki Tanács helyettesítő jogköre nemcsak az alkotmány szövegének módosítása és a törvényhozási tárgyak tekintetében, hanem néhány egyéb kérdésben is kizárt. Az új alkotmányozás minden bizonnyal keresni fogja az egyértelmű szabályozást a törvényhozási tárgyak tételes felsorolásával.

Az Országgyűlés kizárólagos jogkörébe tartozó jogosítványokat az alábbiak szerint összegezzük:

- az alkotmány megállapítása és módosítása;
- a törvényalkotás;
- országos népszavazás elrendelése;
- a kormányprogram megvitatása és jóváhagyása;
- a NET megválasztása;
- az Országgyűlés belső ügyei és ügyrendje (a képviselői mandátumok megerősítése, a tisztségviselők megválasztása, a bizottságok megalakítása, az Országgyűlés ügyrendjének megállapítása, összeférhetetlenség megállapítása, az Országgyűlés feloszlata, az Országgyűlés megbízási idejének meghosszabbítása).

Történelmi tapasztalatok szerint adódhat olyan rendkívüli helyzet, amelyben az alkotmányos szervek működése akadályba ütközik. 1956-ban a NET helyettesítési jogkörében eljárva két ízben is élt a Minisztertanács felmentésének és új Minisztertanács megbízásának a jogával. A helyettesítés jogának ilyen messzemenő kihasználását a rendkívüli körülmények indokolhatták, de a jövőre nézve mégis célszerű az alkotmányban tételesen meghatározni a rendkívüli helyzet kihirdetésének szabályait, időtartamát és következményeit. Ugyanez vonatkozik a háborús helyzet bekövetkezése esetén szükséges intézkedésekre.

Az alkotmány rendelkezései egyébként is pontosításra szorulnak a rendkívüli helyzet kihirdetése, időtartama tekintetében, ezekkel együtt a helyettesítés során gyakorolható szélesebb jogkör is szabályozható.

g) A törvényalkotás folyamata

Az alkotmány szabályozza a törvényjavaslat kezdeményezőinek körét. 1949-ben *kezdeményező joga volt* a NET-nek, a Minisztertanácsnak és az egyes képviselőknek. Az 1972. évi módosítás az Országgyűlés bizottságaira

is kiterjesztette az előterjesztési jogot, magát az alkotmánymódosító törvényt is egy erre a feladatra kiküldött bizottság terjesztette elő a Minisztertanáccsal egyetértésben. Bizottsági előterjesztés volt az ügyészségről szóló 1972:V. tv. is.

A törvényjavaslatokkal kapcsolatban azonban meg kell állapítanunk, hogy a *legtöbb törvényt a Minisztertanács kezdeményezi*. A törvényjavaslat kidolgozása olyan szakirányú munkát, koordinációt és egyeztetést igényel, hogy egy-egy képviselőtől törvényjavaslat előterjesztése aligha várható. Képviselői kezdeményezés volt azonban a környezetvédelmi törvény, majd az élelmiszer-minőségi törvény, legutóbb pedig a nemzetiségi törvény kidolgozását javasolta képviselő.

Az Elnöki Tanácstól sem várható, hogy törvényjavaslat előkészítésével foglalkozzék. A Minisztertanácsban az igazságügy-miniszter a kodifikációért, az egész jogszabályalkotásért felelős.

A legtöbb szocialista országban a kormány mellett működik a törvény-előkészítést, jogalkotást segítő koordináló szerv, mintegy a kormány jogi bizottságaként. Nálunk már hagyománya van annak, hogy a törvény-előkészítés az igazságügy-miniszter feladatkörébe tartozó tevékenység.

Az Igazságügyi Minisztérium szervezésében törvény-előkészítő főosztály koordinálja a jogalkotó tevékenységet.

A törvényjavaslat előkészítő szakaszában meg kell különböztetnünk a *politikai előkészítést*, ami megelőzi a jogszabály szerkesztését, a jogszabály szövegezési feladatainak elvégzésétől. Ebben a szakaszban a politikai szférában kell dönteni a jogszabály előkészítéséről, a tervezet előterjesztéséről. A politikai döntés felöleli a kérdés szabályozása szükségességét, politikai megítélését, a szabályozás fő irányát.

A törvény-előkészítés magas szintű jogász feladat. Szükséges az elméleti munka eredményeinek áttekintése, más országok megoldásainak tanulmányozása.

Vannak olyan törvényjavaslatok, amelyekről jó előre információt kell adni a képviselők felkészülése érdekében. Pl. a költségvetési törvényjavaslat főbb mutatószámait már a törvényjavaslat benyújtását megelőző két hónappal a pénzügyminiszter eljuttatja az országgyűlési képviselőknek. Más kérdésekben is előfordul, hogy a miniszter a készülő törvényjavaslatról korábban tájékoztatja a képviselőket. Ilyen volt a vasútról szóló törvényjavaslat, amelyhez a közlekedési koncepcióról szóló előterjesztést is mellékeltek, szakirodalmat biztosítottak a képviselők számára a kellő felkészülés érdekében. A vízügyről szóló törvényjavaslatot is két hónappal előbb küldték meg a képviselőknek, hogy megyékükben, választókerületükben is információkat szerezhessenek, tehát kellőképpen felkészüljenek az adott

témából. Annak érdekében, hogy az állásfoglalások érdemiek legyenek, és a képviselők ne csak választókerületük oldaláról közelítsék meg a kérdést, hanem szélesebb szemlélet alapján, a törvényjavaslatokat legalább huszonegy nappal az ülésszak előtt kell megküldeni a képviselőknek.

A törvények szerepének erősödése folytán növekedett a társadalmi igény az előkészítésben való részvételben. Eddigi politikai gyakorlatunk a törvénytervezetek vitáinak két formáját alakította ki: a társadalmi vitát, amelyet rendszerint a Hazafias Népfront szervezett, illetőleg a szakmai vitát, amelyet a szakmai szervezetek tagságának bevonásával tartottak.

A társadalmi vitáknak az ad értelmet, ha a résztvevők javaslatai hasznosíthatók a tervezet véglegesítésekor. Ezért fontos követelmény, hogy a vita szervezői tájékoztassák a testületeket és a szakmai fórumokat a vita eredményéről, továbbá, hogy a kezdeményezők indokolt választ kapjanak, ha véleményüket mellőzték.

A társadalmi közreműködés ismert demokratikus formái a törvényjavaslat vagy népszavazás állampolgári kezdeményezése, a népi iniciativa. A szocialista országok a közvetlen demokrácia formáit hosszú időn keresztül a képviselőkhöz kötötték (képviselői beszámológyűlések, jelölőgyűlések), és a jogalkotás demokratizmusát a népi viták szervezésével erősítették. A jövőben azonban mind a népi iniciativa, mind a népszavazás helyet kap a törvényalkotás eszközei között. (1989. XVII. tv.)

Törvényjavaslattá a törvénytervezet akkor válik, amikor a Minisztertanács az indítványt elfogadja és a törvényjavaslat előterjesztéséről határoz.

A törvényjavaslat állandó bizottsági vitája már az Országgyűlés döntését készíti elő. Vannak olyan témák, amelyek több állandó bizottságban is tárgyalásra kerülnek. Ilyen pl. a terv vagy költségvetési javaslat, amit valamennyi bizottság megtárgyal szakterülete vonatkozásában, és javaslatait az Országgyűlés terv- és költségvetési bizottságának juttatja el. Ez összesíti a javaslatokat, majd a törvényjavaslat egészéről az Országgyűlésnek jelentést tesz.

A törvényjavaslatnak az Országgyűlés plenáris ülésén *általános és részletes vitája van*. Legtöbb esetben a vita nem válik ketté, hanem a törvényjavaslat általános indokolása (szükségessége és általános megoldásai) mellett már a részletes vita is megkezdődik.

Az 1986-ban módosított ügyrend szerint a képviselők módosító indítványokat az állandó bizottsági tárgyalásokon terjeszthettek elő. Az ügyrendnek ez a megkötése sok kritikát váltott ki. Az 1989-ben ismét módosított ügyrend lehetővé teszi a vita során is a módosítási javaslat előterjesztését.

Az Országgyűlési munka színvonalát a vita jellemzi a legjobban. A színvonalas vitában a formális elemek háttérbe szorulnak, az érvek és ellenér-

vek szembesítésével a felszólalók elősegítik a képviselők felelős döntését, a határozathozatalkor a belső meggyőződésen nyugvó szavazást.

A plenáris ülésen először a módosító indítványok felett kell szavazni. Ez a szabály elősegíti a képviselők aktivitását, mert a képviselők javaslatai így érdemi elbírálásra kerülnek. Pontosan megállapítható, hogy az Országgyűlés milyen arányban értett egyet a képviselővel. (Ugyanis ha csak az eredeti javaslatot tennék fel szavazásra, és azt a többség elfogadja, nem derülne ki, hogy a részindítvány milyen mértékű támogatást élvezett a képviselők részéről.) A módosító indítványok felett a szavazás külön-külön történik.

Az ügyrend lehetővé teszi a képviselők számára a módosító indítvány visszavonását a szavazás megkezdéséig. Ha valamelyik képviselő a felszólalásokból úgy ítéli meg, hogy módosító indítványa nem sikeres, visszavonhatja azt.

A módosító indítványok elbírálását segíti elő az a szabály is, hogy határozathozatal előtt az illetékes bizottság nyilatkozik a módosító indítványok kérdésében, hogy azok közül melyikkel ért egyet és melyiknek az elvetését javasolja. A módosító indítvány tárgyalását kezdeményezhetik a Minisztertanács tagjai, államtitkárok, a téma előadója vagy bármelyik képviselő.

Országgyűlésünk gyakorlatában az alakult ki, hogy az illetékes állandó bizottság a módosító indítványok közül maga is elfogadásra ajánlja az indokolt módosításokat, és nyilatkozik arról is, hogy melyek azok a módosító indítványok, amelyek elvetését javasolja. A képviselőnek ekkor még mindig joga van visszavonni javaslatát. Ha valamelyik módosító indítványt az Országgyűlés elfogadta, az összefoglaló határozatot már ennek megfelelően kell megfogalmazni.

A törvényalkotás utolsó mozzanata a törvény kihirdetése.

A kihirdetés a hiteles szöveg nyilvánosságra hozatala érdekében történik. A törvényt az Országgyűlés elnöke és a soros jegyzők írják alá. Kihirdetéséről az elnök gondoskodik. (1989:I. tv. 5. §)

A törvény alkotmányosságát az Alkotmányjogi Tanács felülvizsgálhatja. Kifogás esetén az Országgyűléshez fordulhat az alkotmányosság helyreállítása érdekében. Az Alkotmányjogi Tanács a megtámadott törvényt azonban nem függesztheti fel.

6.2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZERVEZETE

a) Az Országgyűlés alakuló ülése

A belső szervezet kiépítése szempontjából meghatározó jelentősége van az Országgyűlés alakuló ülésének. Az Országgyűlés alakuló ülését a választásokat követő egy hónapon belül kell összehívni.

Az Országgyűlés alakuló ülését az Elnöki Tanács elnöke nyitja meg. A tisztségviselők megválasztásáig az alakuló ülést régi parlamenti hagyomány szerint a korban legidősebb képviselő, mint *korelnök* vezeti. A jegyzői teendőket a két legfiatalabb képviselő, mint *korjegyző* látja el.

Az alakuló ülés első napirendje a választásokhoz kapcsolódik. A választójogi törvény alapján az Országos Választási Elnökség beszámol az Országgyűlésnek a választások lefolyásáról. Az Országgyűlés alakuló ülésén 1958 óta rendszeresen elhangzó beszámoló központi gondolata a *választások törvényessége*. A beszámolók említést tesznek a választási szervezetekhez benyújtott panaszokról, kifogásokról is. Az alakuló ülés *határozatot hoz a választások eredményének tudomásulvételéről és megerősíti a képviselői mandátumokat*.

A mandátumigazolás előkészítésére az Országgyűlés héttagú *mandátumvizsgáló bizottságot* választ, amely a választási jegyzőkönyvek alapján megvizsgálja a képviselők megbízólevelét. A megbízóleveleket a képviselők az alakuló ülést megelőzően az Elnöki Tanács elnökéhez nyújtották be. A mandátumvizsgáló bizottság ideiglenes bizottság, az időközi választás során megválasztott képviselők és a belépő pótképviselők megbízólevelét a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság vizsgálja meg. A mandátumigazolás *valamennyi megbízólevélre kiterjedő deklaratív aktus*. A panaszokkal, kifogásokkal megtámadott mandátumokat a választási bíraskodás szabályai szerint kell megvizsgálni, a vitatott mandátum érvényességéről végső soron az Országgyűlés határoz. A képviselők igazolásuk után esküt tesznek.

A mandátumigazolást az Országgyűlés *tisztségviselői karának* megválasztása követi. A tisztségviselőkre vonatkozó javaslatot a Hazafias Népfront Országos Tanácsának javaslatára megválasztott jelölőbizottság teszi meg. A képviselők javaslattételi, beleszólási joga saját tisztségviselőik kiválasztásába a jelölőbizottságon keresztül érvényesül. A tisztségviselők feletti szavazás titkos. A tisztségviselők megválasztásuk után működésüket azonnal megkezdik. A megválasztott tisztségviselőket az Országgyűlés bármikor visszahívhatja.

Az Országgyűlés belső szervezete szempontjából kiemelendő, hogy az alakuló ülésen jön létre a *bizottsági rendszer*. Az Országgyűlés a Hazafias

Népfront Országos Tanácsának javaslatára választja meg az állandó bizottságokat, a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottságot, valamint az Alkotmányjogi Tanácsot. A jelenlegi konstrukció szerint a bizottsági elnököket és titkárokat is az alakuló ülés választja meg. Az alakuló ülést követően a bizottságok önmaguk tesznek javaslatot az elnökre és a titkárra.

Az Országgyűlés alakuló ülése a belső szervezet kiépítése mellett létrehozza a kormányzati szervezetrendszer (Elnöki Tanács, Minisztertanács) egészét, továbbá ekkor nyeri el megbízatását a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész.

b) Az Országgyűlés tisztségviselői

Az Országgyűlés tisztségviselői az elnök, az alelnökök és a jegyzők. Az alelnökök és a jegyzők számáról az Országgyűlés dönt. Régi parlamenti szokás szerint két vagy három alelnök és hat jegyző van. Az elnököt akadályoztatása esetén vagy megbízásából az egyik alelnök helyettesíti, ekkor jogai és kötelességei azonosak az elnökével. Az elnök és az alelnökök főállású, függetlenített képviselők, míg a jegyzők társadalmi megbízatásból látják el teendőiket.

Az elnök az országgyűlési ülészekok előkészítésének központi alakja, ő hívja össze az Országgyűlés ülészekait. Az Országgyűlés elnökéhez kell eljuttatni az ülészekot megelőzően a napirendre szánt javaslatokat, indítványokat, kezdeményezéseket; így pl. a törvényjavaslatokat, az interpellációkat, a kérdéseket, a módosító indítványokat. Az elnök gondoskodik az előterjesztésre kerülő anyagok bizottságoknak és képviselőknek történő szétküldéséről az ügyrendben előírt határidőkön belül. Az országgyűlési ülészekot az elnök nyitja meg, javaslatot tesz az ülészek tárgyso-rozatára, az ülések napirendjére és a tárgyalás módjára.

Az Országgyűlés tanácskozásait az elnök vezeti, biztosítja a tanácskozás zavartalanságát, őrködik az Országgyűlés méltóságán, ügyel az ügyrend helyes alkalmazására. Az elnök a tanácskozás vezetésében széles jogkört élvez, az elnök adja meg a szót, az elnök határozza meg a hozzászólók sorrendjét. A parlamenti fegyelemre ügyelve az elnök rendreutasíthatja azt, aki az Országgyűléshez méltatlan magatartást tanúsít, tőle a szót megvonhatja, szükség esetén javaslatot tehet a folyó ülésből való kizárásra. Az elnök javasolhatja a hozzászólások időtartamának korlátozását, a vita bezárását, zárt ülés tartását.

Az elnök jelentős szerepet játszik a parlamenti döntéshozatalban. Az elnök teszi fel szavazásra a kérdést, megállapítja a szavazás eredményét és határozatilag kimondja az országgyűlési döntéseket. Az elnök csak szavazategyenlőség esetén szavaz.

Az elnök feladata az Országgyűlés belső szervezetének *koordinálása*. Az elnök összehangolja a bizottságok tevékenységét, kapcsolatot tart a fővárosi, megyei képviselőcsoportokkal, valamint más képviselői csoportokkal. Összehívja értekezletre a bizottságok, a képviselőcsoportok vezetőit.

Az elnök *reprezentatív funkciója*, hogy hivatalos és ünnepélyes alkalmakkor képviseli az Országgyűlést. Feladata az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatainak szervezése, különös tekintettel az Interparlamentális Unióban való részvételre.

Az elnök *operatív irányító-szervező* munkát is végez. Meghatározza az Országgyűlés hivatali szervét, kinevezi vezetőjét. Az elnök összeállítja az Országgyűlés éves munkaprogramját, és azt az év első ülészakán az Országgyűlés elé terjeszti. Az elnök irányítja az Országgyűlés költségvetésének összeállítását és végrehajtását.

Az elnököt a tanácskozások vezetésében a *jegyzők* segítik. A soros jegyzőket az elnök kéri fel. A jegyzők olvassák fel az Országgyűlési Irományokat, összeszámlálják a szavazatokat, és titkos szavazás esetén szavazatszedő bizottságként járnak el. A jegyzők szerkesztik és hitelesítik az Országgyűlés összefoglaló jegyzőkönyveit. Az *összefoglaló jegyzőkönyv* a határozatokat szó szerint tartalmazza, minden mást csak kivonatosan.

Az Országgyűlés üléseiről az *Országgyűlési Napló* számára vezetett szó szerinti jegyzőkönyv is készül, amely az ülésen elhangzott minden nyilatkozatot, felszólalást és közbeszólást tartalmaz. A szó szerinti jegyzőkönyvet valamennyi képviselőnek meg kell küldeni és megkapják azt az Országgyűlés ülésén jelenlévő miniszterek, államtitkárok, továbbá a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész. Az Országgyűlés elnökétől kérni lehet a jegyzőkönyvbe felvett felszólalás téves szövegének kijavítását. Az országgyűlési jegyzőkönyvet az elnök és a soros jegyzők írják alá. Az Országgyűlés Napló a zárt ülés jegyzőkönyveinek kivételével nyilvánosak, minden állampolgár számára hozzáférhetők.

Több parlamentben – szocialista országokban is – ismert az *elnökség* intézménye. A magyar parlamentben 1989-ig nem volt kollektív elnökség. Az elnökségi funkciók egy részét az Elnöki Tanács, más részét az Országgyűlés elnöke gyakorolta. A parlamenti gyakorlatban az elnökséghez hasonlító szervként alakult ki a *tisztségviselői értekezlet*, amely az ülészakok előtt előkészíti az Országgyűlés napirendjét. A tisztségviselői értekezleten az elnök, az alelnökök, a bizottsági elnökök és a képviselői csoportok vezetői vesznek részt.

c) Az Országgyűlés bizottságai

A bizottságok az Országgyűlés *véleményező-javaslattevő és ellenőrző szervei, tehát ügydöntő hatáskörük nincs*. A bizottságok megbízatása az Országgyűlés egész időtartamára szól.

A magyar bizottsági rendszer jellemzője, hogy nem nyitott, s bár szakértőket rendszeresen meghallgatnak, *tagjai csak képviselők* lehetnek. Bizottsági rendszerünk nem fogja át a képviselők egészét, ugyanakkor a bizottságok ülései valamennyi képviselő számára nyilvánosak. Jellemzője az állandó bizottsági rendszernek az is, hogy a bizottságok egymáshoz képest egyenjogúak. A gyakorlatban a terv- és költségvetési, továbbá a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságok kiemelkedő szerepet játszanak, funkciójuk a jog nyelvén határozottabban megfogalmazható lenne.

A parlamenti bizottságoknak az alábbi típusai ismerték: *az állandó bizottságok, az ad hoc bizottságok, a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottság*.

A magyar Országgyűlés állandó bizottsági hálózata fokozatosan bővült, jelenleg az alábbi 15 állandó bizottság működik:

- a családvédelmi bizottság;
- az építési és közlekedési bizottság;
- a honvédelmi bizottság;
- az ifjúsági és sportbizottság;
- az ipari bizottság;
- a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság;
- a kereskedelmi bizottság;
- a kulturális bizottság;
- a külügyi bizottság;
- a mezőgazdasági bizottság;
- a szociális és egészségügyi bizottság;
- a tájékoztatási bizottság;
- a településfejlesztési és környezetvédelmi bizottság;
- a terv és költségvetési bizottság;
- a tudománypolitikai és műszaki-fejlesztési bizottság.

A felsorolásból látható, hogy a bizottságok a szakmai elv szerint a tárcáknak megfelelően szerveződnek. Az Országgyűlés állandó bizottságai legalább 11 tagból állnak.

Az állandó bizottságok különösen két országgyűlési funkciókörben, *a törvényhozásban és a parlamenti ellenőrzésben játszanak kiemelkedő szerepet*. A törvényhozásban a bizottságok legfontosabb jogai a következőkben foglalhatók össze: a bizottságok törvényeket kezdeményezhetnek; minden egyes bizottság megtárgyalhat minden törvényt, akár több fordulóban is; a törvényjavaslatokhoz módosító indítványokat nyújthatnak be; fogadják és

minősítik a képviselők egyéni kezdeményezéseit. A bizottság álláspontját (a kisebbségi véleményeket is) a bizottsági előadók mondják el a parlamentben, közvetlenül a törvényjavaslat előterjesztése után.

A bizottság ellenőrzési jogainak alkotmányos alapjai vannak: az alkotmány mindenkit kötelez a bizottság által kért adatok közlésére, a bizottság előtti vallomástételre. A bizottságok kezdeményezési joga az ellenőrzésben rendkívül széles, a bizottságok mindazokkal a kérdésekkel foglalkozhatnak, amelyeket az állami és társadalmi élet adott területén alapvető jelentőségűnek tartanak. A bizottságok javaslataival az érintett szervek kötelesek érdemben foglalkozni, és a vizsgálat eredményéről a bizottságokat tájékoztatni.

Az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására tagjai sorából *ideiglenes bizottságot* küldhet ki. Az ad hoc bizottság feladatát és megbízásának terjedelmét az Országgyűlés esetenként határozza meg. Az ad hoc bizottság ritkán alkalmazott megoldás volt Magyarországon. A parlament ellenőrző szerepének megerősödésével megnőtt az ideiglenes bizottság iránti igény is. (Az 1985–1990-es ciklusban több ideiglenes parlamenti bizottság jött létre, pl. az alkotmány-előkészítő bizottság, a gazdasági reformot, az adóreformot ellenőrző bizottság.)

A 11 tagból álló *mentelmi és összeférhetetlenségi bizottság feladata* a képviselők mentelmi és összeférhetetlenségi ügyeinek megvizsgálása és az országgyűlési tárgyalásra való előkészítése. A mentelmi ügyeket és az összeférhetetlenségi bejelentéseket az Országgyűlés elnöke teszi át a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottsághoz, amely zárt ülésben tárgyal.

A bizottságok főbb működési elvei: üléseiket az elnök hívja össze, ugyanő vezeti a tanácskozást, a határozatképességhez a bizottság tagjai legalább felének jelenléte szükséges, a határozat szótöbbséggel születik.

d) A megyei és a fővárosi képviselői csoportok

A területi elven társuló képviselői csoportok megszervezését az 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat rendelte el. A képviselőcsoportokat az 1972-es ügyrendmódosítás legalizálta parlamenti szervként. A képviselőcsoportnak valamennyi, az egyéni választókerületben megválasztott képviselő tagja. A képviselők maguk közül vezetőt választanak. Az ügyrend szerint a képviselőcsoportok a Hazafias Népfront szerveire támaszkodva erősítik kapcsolataikat a lakossággal és együttműködnek az állami és társadalmi szervekkel.

A képviselőcsoportok rendszeresen megvitatják a parlamenti napirendeket, kapcsolatot tartanak az Országgyűlés elnökével. *A fővárosi, megyei képviselőcsoport parlamenti szerv, egyben a megyei helyi politizálás jelentős*

főuma. Az országgyűlési ülészakokra való felkészülés mellett a képviselőcsoportok gyakran tárgyalnak szabadon választott, aktuális helyi témákat is.

A képviselőcsoportok államjogi szabályozása nagyvonalú, nevesített hata-
táskörük (pl. törvénykezdeményezés) tulajdonképpen nincs. Célszerű lenne
átgondolni, hogy a területi érdek tolmácsolására hivatott parlamenti
szerveknek ne csak politikai súlyuk legyen, hanem államjogi kompetenciá-
juk is, mind a parlamenti, mind a helyi hatalmi struktúra irányában.

e) A képviselők társulási joga

A parlamentarizmusban hagyományosan fő csoportképző ismérv a politi-
kai tagoltság, a pártstruktúra. A parlamenti frakciók a meghatározott ügy-
rendi kvórumra tekintettel eszerint alakulhatnak meg.

A magyar parlamentben 1949 óta egyetlen ilyen típusú képviselői csoport
létezik, az *MSZMP parlamenti pártfrakciója*, amely a képviselők közel há-
romnegyedét tömöríti.

Az 1985-ös választásokat követően felerősödött a képviselői frakcióalko-
tás szabadsága iránti igény, egyes társadalmi érdekképviselői szervek rend-
szeres kapcsolatot építettek ki a hozzájuk kötődő parlamenti képviselőkkel.
(Pl. KISZ, szövetkezeti szövetségek.) Társadalmi kihívás ez a parlamenttel
szemben, mivel maga a társadalom is jelentősen pluralizálódott. Felerősíti
az igényt, hogy az országos lista bevezetésével az *érdekképviselői elv* intéz-
ményesítve lett az Országgyűlésben. A frakciózást az 1989-es ügyrend mó-
dosítása intézményesítette: „A képviselők az Országgyűlésen belül
törvényjavaslatok kezdeményezésére és más, a képviselői tevékenységgel
összefüggő célra egyéb csoportokat is létrehozhatnak.” Ezen ügyrendi té-
tel alapján alakult meg a pártonkívüli képviselők csoportja és a parlamen-
ti agrárcsoport.

f) Az Alkotmányjogi Tanács

Az Alkotmányjogi Tanács, mint már erről szó volt, szervezetileg szorosan
kapcsolódik az Országgyűléshez. Az Alkotmányjogi Tanácsot az Ország-
gyűlés választja meg és hívhatja vissza, tagjainak többsége, elnöke és titká-
ra országgyűlési képviselő. Az Alkotmányjogi Tanács az Országgyűlésnek
felelős, és tevékenységéről beszámolni tartozik. Az Alkotmányjogi Tanács
működésének szabályait az Országgyűlés ügyredje tartalmazza.

g) Az Országgyűlés hivatali szerve

A parlamenti munkát segítő apparátus különböző szintekhez (így pl. a bizottságokhoz, a frakciókhoz, a képviselőkhez) telepíthető. A magyar parlamentnek egységes, és a növekvő feladatokhoz képest nem nagy számú apparátusa van. Az Országgyűlés hivatali szerve az Országgyűlés elnökének van alárendelve. Az Országgyűlés hivatali szerve a főtitkárból, a Hivaltalból és az elnöki titkárságból áll.

A magyar Országgyűlés szervezetileg egykamarás rendszerű parlament, a parlamenti plénumot az egyéni választókerületben megválasztott 352 képviselő és az országgyűlési listán megválasztott 35 képviselő alkotja. Az országos lista bevezetése nem változtatott az egykamarás rendszeren, az országos listán megválasztott képviselők jogai és kötelességei megegyeznek a többi képviselő jogaival és kötelességeivel. A szakirodalomban felmerült a kétkamarás rendszerű parlament koncepciója. Távlatilag egy ilyen szerveződésű parlament sem kizárt, ám jelenleg több érv hozható fel az egykamarás parlament mellett.

6.3. AZ ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSI RENDJE

Az Országgyűlés ügyrendben állapítja meg működésének szabályait. *Az ügyrend országgyűlési határozattal elfogadott belső normatíva.* A parlamenti játékszabályoknak mégis kisugárzó hatásuk van az Országgyűlés nyilvános működése jóvoltából az egész társadalomra, a közvéleményre. A demokratikusan, ügyrendszerűen működő parlament a társadalmi legitimáció fontos tényezője, működése mintaértékű más testületek, közösségek számára.

a) Az Országgyűlés ülősszakai

Az országgyűlési ülősszak több ülőssnaphból álló tanácskozás. A folyamatosan működő parlamentek esetében csak ritkán szükséges összehívni parlamenti ülősszakokat. A magyar alkotmány évenként legalább négy rendes ülősszak megtartását teszi kötelezővé. Az aktívabban működő parlament a hosszabb ideig dolgozó ülősszakokkal is elérhető.

Az ülősszakot az alakuló ülőss kivételével az Országgyűlés elnöke hívja össze. Kötelező összehívni az Országgyűlést a parlament határozata alapján, a képviselők egyharmadának írásbeli indítványára, 15 napon belül, háború vagy rendkívüli körülmények bekövetkezése esetén. Kötelező összehívni a már lejárt mandátumú Országgyűlést, ha a választásokat a mandátum lejártja után 3 hónapon belül nem lehetett megtartani. Az Or-

szágygyűlés ekkor kimondhatja megbízatásának meghosszabbítását. Az Országgyűlést a NET, illetve az MT által indítványozott időpontban és napirenddel is össze kell hívni. Az Országgyűlés ülősszakának tárgysorozatát az elnök javaslatára az Országgyűlés határozza meg. Az egyes ülések napirendjét az Országgyűlés ülőssenként határozza meg.

b) Az Országgyűlés tanácskozási rendje

Az Országgyűlés *határozatképes*, ha a képviselők legalább fele jelen van. A határozathozatal a szótőbbség elve alapján történik; az adott javaslat elfogadásához a jelen lévő képviselők többségének szavazata szükséges. Egyetlen kivétel az alkotmánytörvény megváltoztatása, amelynek érvényességéhez az összes képviselő kétharmadának szavazata kell. Az Országgyűlés a személyi kérdések kivételével minden más kérdésben nyílt szavazással határoz. A nyílt szavazás kézfelemeléssel, illetőleg szavazatszámlláló gép alkalmazásával történhet. Bármelyik képviselő indítványozhat titkos vagy név szerinti szavazást, erről az Országgyűlés vita nélkül dönt. 50 képviselő írásbeli indítványára név szerinti szavazást kell elrendelni.

A *javaslatlételi (indítványozási, kezdeményezési) jog* az Elnöki Tanácsot, a Minisztertanácsot, a parlamenti bizottságokat és a képviselőket illeti meg. A javaslatokat (pl. a törvényjavaslatot, valamely kérdés napirendre tűzésére irányuló javaslatot) indokolással együtt írásban kell benyújtani az Országgyűlés elnökénél. A kormányzati szervek, valamint a bizottságok javaslatait az Országgyűlés napirendre tűzi. Az önálló indítványnak minősített bizottsági és képviselői kezdeményezéseket az elnök köteles bejelenteni az Országgyűlésnek és javaslatot tenni annak napirendre tűzésére, vagy elvetésére. Az ügyrend a képviselői kezdeményezéseket elég sok kelléssel ruházza fel: az írásbeliség és az indoklás mellett a képviselői indítványokat fő szabályként 30 nappal az ülősszak előtt (kivételesen az ülősszak előtt 8 nappal) az Országgyűlés elnökénél lehet benyújtani.

A *parlamenti beszédjog* a tanácskozási rend fontos része. A felszólás, a hozzászólás biztosított valamennyi képviselő számára, nemcsak előzetesen, hanem vita közben és ismételten is szót lehet kérni az elnöknel. Sajátos szólásra van lehetőség rendkívüli ügyekben a napirend előtt. Korlátozás nélkül, bármikor szót kérhet a képviselő ügyrendi kérdésekben. Az elnöki döntések ellen fellebbezni lehet az Országgyűlésnél.

A parlamenti beszéddel való visszaélésnek a magyar parlamenti történelemből is jól ismert példája az *obstrukció*. Az obstrukcióval elodázható volt a döntés, hiszen mindaddig, amíg egy napirendhez hozzászóló akadt, nem kerülhetett sor szavazásra. Az obstrukció ellenszereként jelent meg a *klo-*

tűr intézménye, ez megtalálható a hatályos ügyrendben is. Az elnök vagy bármelyik képviselő javaslatára az Országgyűlés megszabhatja a hozzászólások időtartamát és a vitát bezárhatja.

Az obstrukció és klotűr intézményeiből látható, hogy az egyes ügyrendekben *a parlamenti szólásszabadság (beszédjog) és a tanácskozási rend érdekei ütköznek*. A tanácskozási érdekeket szolgálja a parlamenti *fegyelmi jog is*, amely elsősorban a képviselőkre vonatkozik, de kiterjeszthető a jelenlevőkre, akár a karzaton lévő hallgatóságra is. Ügyrendünk a képviselőkre nézve három fegyelmezési eszközt ismer: az elnöki rendreutasítást és szömegvonást, valamint az elnök javaslatára az Országgyűlés általi kizárást a folyó ülésről.

A beszédjog, a tanácskozási jog nemcsak a képviselőket illeti meg, hanem az Országgyűlés ülésein állandó jelleggel részt vevő kormánytagokat, államtitkárokat, továbbá a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt.

A parlament ülései általában *nyilvánosak*, a zárt ülés elrendelésének korlátai vannak; zárt ülést az Országgyűlés rendkívüli esetben rendelhet el. Zárt ülést kezdeményezhet az Országgyűlés elnöke, a tanácskozások során bármikor, továbbá írásban beadott indítványával 50 képviselő. Zárt ülést kell tartani, ha azt az Elnöki Tanács és a Minisztertanács indítványozza az államtitok védelme érdekében. A zárt ülésről készült jegyzőkönyvet az Országgyűlés elnöke titkos iratként kezeli.

A parlamentben elhangzott felszólalásoknak rendkívül nagy a jelentőségük a politikai nyilvánosság szempontjából. A sajtónak, a tudósítóknak, az egész tömegkommunikációknak alkotmányos kötelességük hitelesen tudósítani a parlamenti tanácskozásokról. A parlamenti beszédeket az országgyűlési jegyzőkönyvek őrzik meg.

A tanácskozás eljárási rendje értelemszerűen változik az egyes parlamenti funkciók gyakorlásakor. A törvényhozás parlamenti rendjéről, valamint az interpelláció tárgyalási rendjéről fontosságuk okán külön fejezetben szólnunk.

6.4. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK JOGAI ÉS KÖTELESSÉGEI

a) A mandátum jellege

A mandátum jellege történetileg és regionálisan nagyon sok változáson ment át, annak többféle színárnyalata létezett, létezik.

Az első fordulópontra a mandátum történetében az volt, amikor a hata-

lomra törekvő polgárság a hatalommegosztást és a népszuverenitást hirdetve fellépett a rendi képviselet kötöttségeivel szemben. A liberális burzsoá alkotmányokban a mandátum szabaddá válik, a képviselő a nemzet képviselője lesz. A alkotmányjogi normákban napjainkig megmaradt a liberális értékrendszer, bármennyire is szétfeszítették azt a modern politikai rendszer jelenségei. A polgári alkotmányok szerint a képviselők az egész népet képviselik, nem kötik őket utasítások vagy megbízások, csak saját lelkiismeretüknek vannak alárendelve.

A másik nagy fordulópont a mandátum történetében a szocialista államtípus kialakulása, vele együtt egy új minőségű, imperatív mandátum keletkezik. Az imperatív mandátum elsőként a Párizsi Kommün képviseleti rendszerében, majd a szovjet fejlődés első éveiben jött létre. Az imperatív mandátum a legfontosabbnak tartott három elemével (beszámolási kötelezettség, választói utasítások, visszahívás) együtt a szocialista képviseleti rendszer és az alkotmányozás rendező elve lett.

A polgári és a szocialista alkotmányjogi normarendszer más-más történelmi alapállásból és politikai-ideológiai megfontolásból *máig ragaszkodik a mandátum tiszta fogalmához*. Teszi ezt tekintet nélkül a valós folyamatokra. A mandátumok mindig a két véglet között léteztek a valóságban, s ma már a szabad mandátum legalább olyan liberális illúzió, mint amilyen forradalmi illúzió a kommün típusú kötött mandátum.

A állam- és politikatudományok művelői (mindkét oldalról) rendszeresen rámutattak a normák és a valóság közötti távolságokra. A szocialista államjogtudósok közül is többen észrevételezték már a mandátum imperativitásának valóságértékét. Az imperatív mandátum még a szovjet államjogban sem egyértelműen elfogadott. A vitákból leszűrhető egy dilemma: *jogi vagy politikai intézmény-e a képviselői mandátum?*

A képviselői mandátum klasszikus fogalma a képviselő és a választópolgárok közvetlen viszonyára épített. A politikai rendszerek fejlődése viszont azt eredményezte, hogy a politikai jogát individuumként gyakorló választópolgár kikerült a tényleges politikai hatalom gyakorlásából, csak a választás napján lép színre, a két választás közötti időben akadozik a kapcsolat.

A képviselői mandátum a modern politikai rendszerekben csak *a megválasztott képviselők és a választópolgárok közötti közvetítő mechanizmusokkal* együtt érthető meg. Ezek a képviselői megbízást a jelöléstől kezdve motiváló, befolyásoló mechanizmusok (pl. a pártok, édekcsoportok, az állampolgárok lakóhelyi, munkahelyi közösségei, szocialista relációban a népfront, a társadalmi szervek stb.) jogilag nehezen foghatók meg, a hatalom természeténél fogva *politikaivá változtatják a képviselői mandátumot*. Éppen a *közvetítő mechanizmusok* adnak eltérő tartalmakat a képviselői mandátumnak az egyes politikai rendszerekben. Így tehát nemhogy egy vi-

lágrendszeren, de egy régió belül sincs azonos tartalma a néptől eredő felhatalmazásnak, a képviselői megbízásnak.

A nagy kérdés az, *lehet-e, kell-e alkotmányjogilag szabályozni ezeket a mechanizmusokat*, felelőssé téve jogilag is a képviselőket? A kérdésre nem adható egyértelmű igenlő válasz.

Miért tűnik szimpatikusabbnak és érvekkel védhetőbbnek az alkotmányjogilag szabadabb mandátum? Azért, mert a sokirányú kötés automatizálhatja (a lokális érdekek, a pártok oldaláról) a parlamenti cselekvést. *A szabad mandátum a parlament szabadságát is jelenti*, ha tetszik a pártállammal szemben is. Ha politikai nyilvánosság van, akkor ez a szabadság nem társadalmi kontroll nélküli.

A csak meghatározott pontokon kötött mandátum nagyobb önmegvalósítást enged a képviselőknek, a képviselők egyrészt vállalt politikai programjuk, a képviselni kívánt választói megbízások, másrészt egyéni nézeteik, lelkiismeretük szerint vehetnek részt a parlamenti döntéshozatalban. A képviselők egyéni nézetei, lelkiismerete ütközhet annak a szervezetnek (választókerületnek, parlamenti csoportnak, pártnak) a véleményével, amit egyébként képviselni lenne köteles, ezt a konfliktust oldhatja fel a mandátum alkotmányjogi szabadságának elve.

A relatíve kötött mandátum nem szabad mandátum, nem jelenti a felelőtlenség intézményesítését. A képviselői megbízást az egyes politikai rendszerek sajátosságainak figyelembevételével bizonyos felelősségi pontokon kötni kell. Az egypártrendszer feltételei között ezekre a stabil kötésekre (pl. a beszámolásra, a visszahívásra) szükség van.

b) A képviselők jogai a törvényhozásban

A törvényhozásban való képviselői közreműködésnek sokféle változata létezik, létezik. Vannak azonban olyan *alkotmányjogilag is szabályozott csomópontok*, amelyek a képviselők számára fokozott beleszólást biztosítanak ebben a sajátos politikai döntéshozatalban. Ezek a törvényhozási folyamat egyes szakaszaihoz viszonyított „csomópontok”, részvételi lehetőségek nagyjából a következők:

- a képviselők alkotmányos joga a törvénykezdeményezés;
- a képviselői pozíció „privilegizált” az előkészítés stádiumában az előkészítő kormányzati szervekhez képest;
- garantált a részvétel és a beleszólás joga a törvényhozásban jelentős szerepet játszó parlamenti bizottságok ülésein;
- biztosított a részvétel és a felszólalás joga a törvényjavaslatok parlamenti vitájában, a törvény szövegéhez a képviselők *módosító indítványokat tehetnek*, részesei a törvény elfogadásának.

A képviselői részvétel egyéni és kollektív alapon biztosított, az utóbbi magában foglalja és hatékonyabbá teszi az egyéni kezdeményezéseket is.

A részvétel államjogi szabályozása egy fordított piramissal érzékeltethető; legerősebb a plénumbeli részvétel normarendszere, formátlanabb a bizottságokban való közreműködés, alig-alig szabályozott az első két csomópont. A szabályozás keretei egy parlamentcentrikus történelmi korszakban, a XIX. század végén alakultak ki. Világméretű jelenség, hogy a törvényalkotás súlypontja előrébb tolódott. Ehhez a folyamathoz a képviselői részvétel csak részben igazodott, nyitott kérdés tehát, hogy a parlamentarizmus képes-e e téren megújulni, új részvételi formákat teremteni.

A képviselői részvételi formák közül kiemelésre érdemes a *törvénykezdeményezési jog*. A törvénykezdeményezési jog értelmezéséről viták folynak a szakirodalomban. A vita abban áll, hogy a képviselő által előterjesztett törvényjavaslatnak a törvények előkészítésére vonatkozó előírások szerint kidolgozott tervezetnek kell lennie, avagy formátlanabb felvetés, ötlet, javaslat is minősíthető kezdeményezésnek. A szerzők egy része szerint törvénykezdeményezés alatt csak a kidolgozott javaslatot érthetjük (konkrét tervezetet, indoklással együtt).

Más nézetek szerint a törvénykezdeményezési jog a „formátlanság” elve alapján is értelmezhető; e jog megfelelő információs bázis és apparátus hiányában nemcsak a konkrét törvénytervezet kidolgozását jelentheti, hanem az adott életviszony törvényi szintű szabályozására való figyelemfelhívást, a törvény korszerűsítésének, módosításának sürgetését.

A képviselői törvénykezdeményezés lényege, hogy a képviselő parlamenti állásfoglalást kérhet az ügyben.

A képviselői törvénykezdeményezési jog szuverén jogosítvány, egyenlő értékű a Minisztertanács (az Elnöki Tanács) törvénykezdeményezésével. Ebből következik, hogy azt nem a kormány szintjén kell eldönteni.

A szuverén, korlátlan és formátlan képviselői törvénykezdeményezés a törvényhozás rendes folyamatát indíthatja el.

A szocialista alkotmányfejlődésben tendencia, hogy a képviselői kollektívák (bizottságok, frakciók) is törvénykezdeményezési jogot kapnak, ez ösztönzőleg hat a törvénykezdeményezés gyakorlati megvalósítására. Az 1989-es ügyrendmódosítás értelmében képviselői frakciók alakulhatnak törvénykezdeményezésre.

c) A képviselők részvétele a parlamenti ellenőrzésben, az interpelláció és a kérdésés joga

Az interpelláció fő funkciója a politikai nyilvánosság segítségül hívása az adott közérdekű probléma megoldása érdekében. Az interpellált választát a kérde-

zók és a képviselői szerv minősíti, a választ parlamenti vita követheti, a vita szavazással fejeződik be. A határozathozatal során a parlament vagy tudomásul veszi a választ, vagy elutasítja azt, a parlamenti politikai erőviszonyoktól függően. Az interpelláció főként a kormány és a miniszteri felelősség érvényesítésének egyik lehetséges formája, bár az interpellációs vitát lezáró szavazás nem vonja maga után automatikusan a kormány vagy a miniszter lemondásának kötelezettségét. Ez csak a bizalmi kérdés felvetése után, bizalmatlansági indítvány megszavazása esetén áll fenn. A magyar ügyrend az interpellációra adott válasz elutasításakor parlamenti bizottsági vizsgálatot ír elő. Az Országgyűlés a bizottsági jelentés alapján dönt a felelősség kérdésében a következő ülészekon.

A politikai színezetű interpelláció fenn kiemelt ismérvei egyúttal elhatárolják ezt az önálló intézményt a parlamenti ellenőrzés más eszközeitől, különösen az egyszerű kérdésfeltevéstől. Az egyszerű kérdés az interpellációhoz képest formátlanabb, „könnyebb” intézmény.

Az interpelláció és az egyszerű kérdés a magyar ügyrendben eljárásjogilag határozottan (már-már kogens módon) elkülönül; a kérdésnél a képviselő viszontválaszra nem jogosult, az Országgyűlés nem szavaz. Az egyszerű kérdésnél csak annyi előírás van, hogy a kérdést írásban kell az elnökhöz benyújtani, legkésőbb a tárgysorozat megállapításáig. Az interpellációt legkésőbb az ülés előtt három nappal kell benyújtani.

Az ügyrend törekedett a *tartalmi elhatárolásra is*, az interpellációnak politikai színezete lehet, a kérdés pedig egyszerűbb felvilágosításkérés közérdekű ügyben.

Az interpelláció és a kérdezési jog címzettjeinek köre megegyezik; interpellálni és kédezni lehet az Elnöki Tanácsot, a Minisztertanácsot, a kormány bármely tagját, az államtitkárokat, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, a legfőbb ügyészt. *A címzeti lista elkülönítése* segíthetné a két képviselői jogosítvány további elhatárolását. A kérdezési jog címzettjeinek köre az intézmény rendeltetésénél fogva szélesebb lehet. Az Elnöki Tanács, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész irányában a társadalmi ellenőrzöttséget a plénum előtti kérdezési jog helyesebben fejezné ki. Az interpelláció ezeknél túlzott és ellentmondásokkal teli jogi eszköz. Nem lehet véletlen az eddigi tartózkodó gyakorlat, minek következtében eggyel több formális rendelkezés gyarapítja jogrendszerünket.

d) A képviselők és az állami szervek viszonya

A törvényjavaslatok, a kormány- és miniszteri beszámolók parlamenti vitáiban (a bizottsági vitákon) a képviselők számos ötletet vetnek fel, bírálatot mondanak, kérdést fogalmaznak meg. A felvetett képviselői kérdésekre a

napirendek előadói fő szabályként (ezt az alkotmányok, illetve az ügyrendek írják elő) *a vita lezárását követően szóban, a parlament vagy a bizottságok ülésén válaszolnak*. Alkotmányos köteleességük valamennyi kérdés (felvetés) megválaszolása, ez azonban a világ egyetlen parlamentjében sem történhet meg kivétel nélkül azonnal, mert léteznek bonyolultabb, esetleg több tárca koordinációját igénylő ügyek. A megkérdezettek ezeket írásban 30 napon belül válaszolják meg. A párbeszéd a politikai nyilvánosság előtt történik, a tömegkommunikáció általában nagy teret szentel a kérdéseknek és válaszoknak.

A magyar Országgyűlésben 1963 óta kormányzati kötelelem valamennyi kérdés (felvetés, javaslat) megválaszolása.

A plénum vitájában *a kormányhoz, a miniszterekhez és az államtitkárokhoz címzett kérdéseket nem lehet analóg módon kezelni általában az állami szervek irányában megnyilvánuló képviselői aktivitással, azok inkább az interpellációval és a kérdezési joggal rokoníthatók*.

A szocialista országokban a képviselői munkavégzés volumenét felmérve megállapítható, hogy a képviselő inkább a parlamenten kívül van, mint belül, éppen ezért garanciákra pl. választókerületi viszonylatban is szükség van. A képviselő nem hívhatja minden ügy elintézéséhez segítségül a parlamenti nyilvánosságot, ez abszurdum lenne.

A parlamenti képviselő *jogállása az ügyek gyorsabb és bürokráciamentesebb intézése érdekében privilegizált*.

A képviselői munkát segítő-védő államjogi garanciarendszer Magyarországon az 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat nyomán kezdett kiépülni. A garanciákat jelenleg az 1050/1986. (VIII. 10.) számú kormányhatározat tartalmazza.

A privilegizált képviselői jogállás egyik lényeges összetevője, hogy a képviselőt az ügyben illetékes államigazgatási szerv vezetője (helyettese) *személyesen és soron kívül köteles* fogadni.

A képviselő által tett közérdekű bejelentést vagy javaslatot *soron kívül, de legkésőbb 8 napon belül* el kell bírálni, vagy az elintézés várható időtartamát közölni kell.

Az államigazgatási eljárás viszonylatában három ponton kap államjogi szereplehetőséget a képviselő, ha hatósági ügyben fordul az államigazgatási szervhez:

- a szerv köteles az eljárás során keletkezett iratokba a képviselőnek betekintést biztosítani, a képviselő az államtitkot tartalmazó iratba is betekintést kérhet;
- ha a képviselő kéri, a hatóság köteles neki felvilágosítást adni az eljárásról és a hatósági intézkedés indokairól;
- végül legerősebb „beavatkozási” lehetőség, ha a képviselő a felvilágo-

sítást nem tartja kielégítőnek, *az ügy újbóli megvizsgálását kérheti*, aminek az államigazgatási szerv köteles eleget tenni.

A képviselői beavatkozás főként azokban az esetekben számíthat sikerre, ahol az ügyet mérlegelési jogkörben bírálják el. Mivel számos ilyen mérlegelésre alapot adó norma létezik jogrendszerünkben, a képviselői fellépés közvetíthet különböző egyéni, réteg- és csoportérdekeket, segítve ezzel a humánusabb jogalkalmazást.

e) A képviselői munka biztosítékai: a mentelmi jog, a munkajogi és anyagi függetlenség

A képviselői munka biztosítékai közül kiemelkedő államjogi és politikai jelentősége van a mentelmi jognak.

A mentelmi jog a képviselői jogállás egyik legősibb intézménye, e képviselői jogot előszeretettel rokonították pl. a rendi képviseletnek a követeket védő intézményeihez.

A mentelmi jog az alkotmányok túlnyomó többségében két irányban védi a képviselőket: *felelőtlenséget és a sérthetetlenséget biztosít*.

A parlamenti szólásszabadsághoz és a parlamenti funkciók gyakorlásához szervesen illeszkedő felelőtlenség feltétlen és örök mentességet ad, kivieszi a képviselőket a jogi felelősségre vonás hatálya alól, és a parlament előtti felelősségüket teremti meg. A mentesség fennáll a képviselői megbízatás lejárta után is.

A felelőtlenség a képviselőknél a parlamentben, annak bizottságaiban és frakcióiban véghezvitt tevékenységére, különösen az ott elmondott beszédekre, nyilatkozatokra, közbeszólásokra, leadott szavazatokra stb. vonatkozik.

A mentelmi jog másik ága, a sérthetetlenség, feltételes eljárási mentességet biztosít, a képviselőket a parlamenti funkciógyakorláson kívül illeti meg. A büntető és más hatósági eljárás lefolytatásának, a képviselők letartóztatásának előfeltétele a parlamenti határozat beszerzése. A mentelmi jog nem személyes előjog, arról a képviselőnek lemondania nem lehet, az eljárás során arra hivatkozni kell. A feltételes eljárási mentesség alól általában a *tettenérés esete* az egyedüli kivétel, ekkor az igazságszolgáltatás érdeke megelőzi a törvényhozás érdekeit.

A sérthetetlenség terjedelme korántsem egyforma, az alkotmányok eltérő mértékben adnak felmentést a törvény előtti egyenlőség elve alól. Az alkotmányok kétirányú követelménynek kívánnak egyszerre megfelelni; egyrészt biztosítani kívánják a képviselői munka teljes zavartalanságát, másrészt félnék a túlzott privilégiumoktól.

A magyar államjogban a mentelmi jog rendkívül szűkszavúan szabályo-

zott és csak a sérthetlenség intézménye ismert: országgyűlési képviselőt az Országgyűlés hozzájárulása nélkül letartóztatni vagy ellene büntető eljárást indítani – a tettenérés esetét kivéve – nem lehet.

A szakirodalom már jó ideje felvetette a felelősség megteremtésének gondolatát. Felmerült az is, hogy a sérthetlenség fogja át a szabálysértési eljárást, az államigazgatási kényszerintézkedéseket és a fegyelmi eljárást. Törvényben vagy az ügyrendben kellene szabályozni a mentelmi eljárás parlamenten kívüli és parlamentbeli mozzanatait is. A mentelmi eljárás főbb résztvevői: a nyomozó hatóság, a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló megkeresést előterjesztő legfőbb ügyész, a parlament elnöke, a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottság, a parlament és végül az említett képviselő.

A fejlett polgári országok többségében *hivatásos képviselők* tevékenykednek. Az *anyagi függetlenséget* a fix képviselői fizetés szolgálja. Az állami költségvetés a költségtérítések precízen kidolgozott rendszerével fedezni próbálja a képviselői tevékenységből származó dologi és személyi kiadások nem jelentéktelen részét.

A nem professzionista szocialista képviseleti rendszerben a *munkajogi függetlenség és sérthetlenség* a képviselői tevékenység nagyon fontos biztosítéka.

A képviselők számára biztosítani kell a képviselői tevékenység zavartalan és hatékony gyakorlásához szükséges feltételeket, a munkahely szabadságot köteles kiadni (a magyar ügyrendben jelenleg évi 40 nap szabadság garantált). A képviselő – állandó munkahelyi átlagkeresetének megtartásával – mentesül termelési vagy hivatali kötelezettségeinek teljesítése alól.

A munkajogi sérthetlenség és a fizetett szabadsághoz való jog mellett a képviselői munkát további gazdasági és szociális kedvezmények segítik. Általánosan elfogadott elv a képviselői funkcióból eredő kiadások megtérítése. A képviselői díjazás a szocialista országokban nem munkajogi, hanem kártalanítás, költségtérítési jellegű, azaz a tiszteletdíj nem fizetés.

A magyar parlamenti képviselők a képviselői tevékenységükkel összefüggő kiadásaik fedezésére *költségtérítés* címén *egységes havi tiszteletdíjat* kapnak. A tiszteletdíjat az állami költségvetésben az Országgyűlés címén megállapított keretből az Országgyűlés Irodája folyósítja.

A képviselői kiadások főként a közlekedésben, a parlamenti ülésszak vagy a bizottsági ülések alatt a fővárosban való tartózkodás során (szállás, étkezés), valamint a képviselői ügyintézés, kommunikáció alkalmával (levelezés, telefonálás) merülnek fel. A képviselőt az ügyrend szerint valamennyi, megbízatásával összefüggő költségeinek fedezésére költségtérítés illeti meg.

A közlekedési költségeket külön feltétlen kedvezmény fedezi; a képviselő-

lők a képviselői igazolványukkal együtt érvényes bérletjegyet kapnak, amellyel díjmentesen vehetik igénybe a közforgalmi közlekedési eszközöket az ország területén.

A képviselők számos, munkájukat segítő kiadványt kapnak kézhez ingyenesen. A Központi Statisztikai Hivatal elnöke köteles a képviselőknek (bizottságoknak, megyei képviselőcsoportoknak) rendszeres statisztikai tájékoztatókat küldeni.

f) A képviselők kötelezettségei

A képviselő köteles képviselői tevékenységét az Alkotmánynak és a törvényeknek megfelelően végezni. Köteles az Országgyűlés ülésén és annak a bizottságnak az ülésein részt venni, amelynek tagja. A parlamenti üléseken köteles az ügyrend szabályait betartani, vonatkozik rá a parlamenti fegyelmi jog. Kötelessége kezdeményezően részt venni a parlamenti munkában, javaslataival, bírálataival elősegíteni az Országgyűlés eredményes működését.

A kötelezettségek közül hármat kell jelentőségük miatt kiemelni:

- az alkotmányvédelmi kötelezettséget;
- a beszámolási kötelezettséget;
- az összeférhetetlenségi szabályokat.

A képviselő figyelemmel kíséri az alkotmányosság és a jogszabályok érvényesülését, azok végrehajtásának tapasztalatait. A képviselők minden illetékes szervet megkereshetnek törvényességi konfliktus észlelése esetén. Ettől azonban lényegesen különbözik *alkotmányvédelmi jogkörük*, a törvénysértést felfedezve elindíthatják az Alkotmányjogi Tanács eljárását. Ugyanez a jog illeti meg az állandó bizottságokat is.

A képviselők szoros kapcsolatot tartanak fenn választóikkal. Kötelesek azok javaslatait, észrevételeit és bírálatait figyelembe venni és azok lelkiismeretes megvizsgálásáról gondoskodni. A képviselők kötelesek rendszeresen fogadóórákat és megbeszéléseket tartani, valamint tevékenységükről a választók előtt *beszámolni*. A magyar államjog nem ír elő határidőket. A képviselők nemcsak a választókkal kötelesek kapcsolatot tartani, hanem a választókerület területén működő politikai, társadalmi, szakmai és önkormányzati szervekkel, különösen az illetékes tanácsokkal. A kapcsolattartás formái: a beszámoló, a nyilvános lakóhelyi találkozások, üzemlátogatások, részvétel a tanács ülésén, a helyi összejöveteleken, konferenciákon és ünnepeken.

Az *összeférhetetlenség* történetileg a hatalommegosztás elvével együtt alakult ki (pl. a közszolgálati összeférhetetlenség, az egyházi személyek összeférhetetlensége). Ismert a képviselők magatartásához, felelősségéhez

kapcsolódó összeférhetetlenségi alakzat is. A magyar megoldás ezzel az ún. méltatlansági összeférhetetlenséggel rokon; minden olyan politikai, gazdasági vagy egyéb tevékenység, illetőleg magatartás, amely ellentétben áll a társadalom érdekeivel, összeférhetetlen az országgyűlési képviselői magatartással. A képviselői felelősség, kötelezettség zsinórmértéke rendkívül tágan definiált, ez inkább politikai felelősséget takar.

A képviselők összeférhetetlenségének kimondása a mandátumtól való megfosztással azonos. Ezt a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottság javaslatára az Országgyűlés mondhatja ki.

6.5. A NÉPKÖZTÁRSASÁG ELNÖKI TANÁCSA

a) A helyettesítő jogkör problémái

A szocialista forradalom oroszországi sajátosságaival magyarázható az a megoldás, amelyben az államhatalom gyakorlásának alkotmányos garanciái eltűntek, és formális deklaráció maradt az az alapelv, hogy a hatalom teljessége a választott küldöttek testületét illeti meg. A legfelső képviselő, a szovjetek kongresszusa csak ritkán tudott összeülni, ennek a következményeként *kétszeres helyettesítés következett be*, a kongresszusok között az Összoroszági Központi Végrehajtó Bizottság teljes körű helyettesítő jogkört kapott, majd ennek elnöksége a VB ülései között élhetett a VB helyettesítésének a jogával. Az 1936. évi alkotmány rendelkezett a prezídium felállításáról, a Legfelső Szovjet Elnökségének megválasztásáról. Ez a modell végül mindenütt utat tört magának, még azokban a népi demokratikus államokban is, amelyek megtartották az egyszemélyi államfői funkciót.

A parlament helyettesítése polgári államokban is előfordul. A törvényhozás akadályoztatása esetén – rendkívüli helyzetben – a polgári alkotmányok *a kormányt kivételes hatalommal ruházzák fel*. A francia alkotmány nem is köti a kivételes állapot deklarálásához a kormány törvényerejű rendelet alkotási jogát, időbeli korlátot nem állít fel, csupán a kizárólagos törvényhozási tárgyakban rekeszti ki azt. Figyelemre méltó a mexikói alkotmány, amely rendkívüli helyzetben a parlament hatáskörét a 24 tagú parlamenti állandó bizottságára ruházza. Ezen a ponton vissza is térhetünk a szocialista megoldásra. Valójában a kivételes helyzetre alkotott szabály általánossá merevedett, *a fő szabály, a képviselő elsődlegessége, nem valósult meg*. A helyettesítő szerv nem a képviselőtől függött, hanem az irányító párttól, és ezzel maga is a végrehajtó testület szerepére korlátozódott.

A NET feladatainak és hatáskörének a szabályozása az alkotmány megal-

kötása óta kiváltotta a tudomány ellenvetéseit. Különösen vitatott volt a törvényerejű rendelet alkotásának joga, amely az alkotmány kivételével bármely tárgyra, bármely törvény módosítására, hatályon kívül helyezésére vonatkozhatott. Ezen túl a NET szinte kizárólagos jogot nyert a kormány összetételének a parlamenti ciklus alatt történő megváltoztatására. A miniszterek felmentése mindig a NET ülésén történt – egészen 1987-ig. Sőt helyettesítés címén a NET az egész kormány felmentését, új kormány választását is magára vállalta. 1956-ban a NET helyettesítő szervként felmentette a Hegedüs-kormányt, majd a Nagy Imre-kormányt. A parlament 1957 májusában ült össze, a Kádár-kormány akkor mutatkozott be az Országgyűlés előtt és akkor került sor az addig is használt „Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány” elnevezésnek az alkotmányba való felvételére. Egyben törölték az alkotmány szövegéből a minisztériumok felsorolását, amely már régen nem igazodott az alkotmány előírásához.

Az 1985. évi választások után kialakuló politikai feltételek között az Országgyűlés formális működtetése nem volt már folytatható. Az 1987:XI. tv. a jogalkotásról és a törvényalkotási tárgyokban a helyettesítést kizáró alkotmánymódosítás gyökeresen megváltoztatta a NET helyzetét.

Azok a javaslatok, amelyek az elkövetkező alkotmányozás során kialakítandó legfelső államhatalmi struktúrára vonatkoznak, a Népköztársaság Elnöki Tanácsát érintik a legerősebben. Néhányan *a NET megszüntetését és a köztársasági elnöki funkció visszaállítását javasolják.* A problémát mindenesetre az okozza, hogy a legfelsőbb képviselet helyettesítését ellátó szerv folyamatos működése mögött háttérbe szorult a csak ritkán ülésező legfelső képviseleti szerv. Nyilvánvaló tehát, hogy az Országgyűlés munkájának átalakítása, *a parlamenti kormányzás megvalósítása főlegessé teszi a helyettesítést,* viszont a parlament és a kormány között elhelyezkedő független, adott esetben kiegyenlítő funkciót is ellátó államfőt (egyszemélyit vagy testületit) igényel.

Azokban a népi demokratikus országokban, amelyekben a prezídium jellegű szerveket államtanácsként alkották meg, az államtanács az államigazgatás irányában is aktívabb ellenőrző funkciót fejt ki. Valószínű, hogy a NET megszűnése esetén lesznek olyan funkciók, amelyeket az Országgyűlés szakszervezeteire lehet bízni (pl. a tanácsok feletti alkotmányos felügyelet).

A rendkívüli helyzet deklarálása és a hadiállapot bekövetkeztének a megállapítása, valamint ezek bekövetkezése esetén a törvényhozás helyettesítése azonban megoldásra várna, ezek az államfői jogosítványok körébe nehezen lennének beilleszthetők. Elképzelhető ezért, hogy a parlament a szakmai bizottságok mellett egy, a parlament összetételét tükröző *állandó bizottságot (politikai bizottságot vagy főbizottságot) választ,* amely a fenti kér-

désekben helyettesítő jogkört kapna, természetesen az utólagos beszámolás kötelezettségeivel. Ezt a testületet úgy kellene megválasztani, hogy tükrözze a képviselő pluralizmusát. További alkotmányos szerepet is biztosítani lehetne számára: államfő felelősségének felvetése, alkotmánybíróági eljárás kezdeményezése, az egyházak, társadalmi egyesületek működése feletti alkotmányosság felügyelet.

A hatályos alkotmány 29–31. §§ alapján a NET két feladatkörben jár el:

- az ülésszakok között helyettesíti az Országgyűlést;
- saját jogkörében ellátja a hagyományos államfői funkciókat és egyéb feladatokat.

Kifejezett rendelkezéssel csak az alkotmánymódosítás tilalma korlátozza az Elnöki Tanácsot, ami mértéktelen helyettesítéshez vezetett. Annak ellenére, hogy az alkotmányos felhatalmazás az ülésszakok szünetére szól, előfordult, hogy a NET az Országgyűlés együttléte alatt törvénymódosító tv.-t alkotott (1983. évi decemberi ülésszak).

A NET-nek a kormány összetételére javaslattevési joga van. Ez a jogkör az Országgyűlés alakuló ülésén minden választást követően érvényesült. Az Országgyűlés szüneteiben felmerült esetekben viszont a NET élt a felmentés, illetve a választás jogával. Csak a Grósz Károly vezette kormány szakított a korábbi gyakorlattal. A NET felkérésére a miniszterelnök vállalta a személyi változások előterjesztését és indoklását az Országgyűlés zárt ülésén. Ezek után joggal remélhető, hogy a NET helyettesítő jogkörét a kormány tagjainak felmentése és új tagok választása terén nem fogja a jövőben gyakorolni.

Az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe sorolt ügyekben a NET helyettesítés címén nem dönthet. Kizártnak kell tekinteni a helyettesítő jogkör gyakorlását az Országgyűlés ülésszakai alatt is (időbeli korlát). Az évi két kötelező parlamenti ülésszak őszi és tavaszi, több hónapra szóló összehívásával, ezen belül a plenáris és a bizottsági üléseknek a munkálatok előrehaladása szerinti működésével a NET is korlátozhatta volna a saját túlméretezett szerepét, de inkább a négy évszakra elnevezett négy, egyenként azonban rövid ülésszakkal kizárta ezt a korlátozást.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. tv. már egyenesen kötelezővé tette az évi négy ülésszakot, felejtve, hogy eredetileg az ülésszakok a nyári hónapokat kivéve folyamatos működést tételeztek fel. Nyilvánvaló, hogy az alkotmányozás során az ülésszakok számát újból meg kell fontolni.

Ugyancsak a fenti alkotmánymódosítás az Országgyűlés elnökének hatáskörébe utalja az Országgyűlés összehívását. Az alakuló ülést egyelőre a NET hívja össze.

b) A NET saját hatásköre

A NET számos olyan feladatkört lát el saját hatáskörében, amelyet a polgári államokban *hagyományos államfői jogosítványoknak* tekintenek. Ilyen jogkör pl. a honosítás vagy visszahonosítás, a kinevezési jogkör stb. Alkotmányunk azonban nem különít el államfői jogokat, így nem is létesít államfői jogokat gyakorló szervet. Ezért nem illik a NET-re az a megállapítás, hogy a NET „kollektív államfő”. A NET a kormányzati szervek között foglal helyet és alkotmányosan gyakorolt hatásköre a helyettesítés, valamint a saját jogkör gyakorlása. Ez még nem indokolja, hogy az Elnöki Tanácsot kollektív államfőnek tekintsük. Más kérdés, hogy az államközi kapcsolatokban a NET elnöke képviseli hazánkat, ha a partner országot államfő képviseli.

A fentiek alapján érthető, hogy az alkotmány felülvizsgálata során indokoltan vetik fel a visszatérést a köztársasági elnöki intézményhez. Kétségtelen, hogy a demokratikus intézményrendszer működése mellett elesik minden olyan aggodalom, amely veszélyt látna az egy személyt megillető államfői funkció visszaállításában. Nyilvánvaló, hogy a közvetlen választás kimondásával, a második ismétlés kizárásával, az esküvel és a felelősség szabályozásával *az államfői funkció korlátai oly módon állíthatók fel, hogy alkotmányos szerepét eredményesen betöltheti anélkül, hogy a népképviselettel szemben hatalmi túlsúlyt vívna ki magának.*

Az államszervezet kiépítésében, funkciók betöltésében a NET-re háruló feladatok nagyon széleskörűek. A NET nevezi ki az államtitkárokat, a legfőbb ügyész helyetteseit, a néphadsereg, valamint a fegyveres és rendészeti testületek tábornokait. A NET választja meg a hivatásos bírákat, dönt mentelmi joguk felfüggesztéséről. Ugyancsak a NET választja meg a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságot, az Országos Választási Elnökséget.

Háború, vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a NET rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre.

A NET dönt az államterület területi-szervezeti tagolásáról (pl. várossá nyilvánítás, községalapítás, egyesítés, közös tanács szervezése).

Több fontos országos szervezet (rendőrség, tűzoltóság, vám- és pénzügyőrség stb.) felépítéséről és feladatairól tvr. rendelkezik.

A NET hozzájárulása szükséges egyes egyházi méltóságok betöltéséhez. A NET a Magyar Népköztársaságot megillető alkotmányos ellenőrzés kifejtéseként előzetes hozzájáruláshoz köti a katolikus egyház esetében a római pápa által fogadosított kinevezéseket, a magyarországi református és evangélikus egyházak, valamint az izraelita hitfelekezet legmagasabb funk-

cióinak betöltését. A hozzájárulási jogot egyedül a katolikus egyház viszonylatában indokolt fenntartani.

Az állampolgárok (vagy természetes személyek) olyan ügyeiben, amelyek eldöntésében *az állam szuverenitása jut kifejezésre*, a NET jogosult eljárni. Ezek az ügyek:

- a rendjelek és címek alapítása és adományozása, hozzájárulás külföldi rendjelek és címek viseléséhez;
- a kegyelmezési jog gyakorlása;
- honosítás, visszahonosítás, elbocsátás vagy az állampolgárságtól való megfosztás.

A kegyelmezési jogkör mindkét formája, az egyéni kegyelem és a közkegyelem (amnesztia) gyakorlása megilleti az Elnöki Tanácsot. Az egyéni kegyelem lehet az eljárást megszüntető, a büntetést mérséklő vagy a büntetést elengedő kegyelem. Halálbüntetés kiszabása esetén a büntető tanács kegyelmi tanácssá alakul és véleményt nyilvánít a kegyelem kérdésében. Kegyelmezés esetén a halálbüntetés életfogytiglani szabadságvesztés büntetéssé változik. A halálra ítélt kegyelmi ügyében akkor is döntení kell, ha az elítélt nem kért kegyelmet. Kegyelmi ügyekben a büntetés-végrehajtó intézet és a bíróság véleménye alapján az igazságügy-miniszter tesz előterjesztést a NET-nek kegyelem gyakorlására.

Közkegyelem kihirdetése rendszerint valamilyen jelentős politikai eseményhez, évfordulóhoz fűződik és a politikai stabilitás, a jogrendszer szilárdságának a jeleként értékelhető. Közkegyelmet a Minisztertanács előterjesztésére hirdeti ki az Elnöki Tanács.

A fentiekből kitűnik, hogy *a hatáskörök egyik része valóban egyszemélyi államfő útján érdemlegesen gyakorolható* (kinevezési jogok, követi jog, kitüntetések adományozása, egyéni kegyelmezés). Másik része a törvényhozás hatáskörébe illik. Az egyszemélyi államfői funkcióhoz való visszatérés azonban nem egyszerűen a NET megszüntetését, hatáskörének szétesztását jelentené, hanem – *elfogadása esetén* – *a hatalmi ágak szétválasztásának rendszerében alkotmányjogi biztosíték beépítését, egy olyan ellensúlyt, amely adott esetben a törvényhozással szemben is felléphet* (korlátozott vétőjog, alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése), *illetőleg a végrehajtásért felelős kormánnyal szemben is megilletik jogosultságok* (a miniszterelnök jelölése, a kormány aktsaival szemben alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése stb.).

AJÁNLOTT IRODALOM

- Ádám Antal:* A Népköztársaság Elnöki Tanácsa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1959. 307. old.
- Bihari Ottó:* A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1969. 538. old.
- Bihari Ottó:* Korszerű tendenciák az államhatalom gyakorlásában. Közgazdasági és Jogi Kiadó 1983. 310. old.
- Pikler Kornél:* A parlamentáris kormányzati rendszer és a közigazgatás irányítása. I–II. rész. Kiadja „A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata” c. kutatási fő irány programirodája, Budapest 1984. 109. old.
- Dezső Márta:* Kié a képviselő? – avagy a képviselői mandátum jellege. Jogi Közlöny, 1987. 7. sz. 358–362. old.
- Holló András:* Parlament, de lege ferenda. Állam- tér kapcsolatok – demokrácia. (Bihari Ottó- emlékülés.) (Szerkesztő: Csefkó Ferenc.) Pécs 1987. 143–156. old.
- Pecze Ferenc:* A magyar parlamenti jog intézményei a 19. század második felében – különös tekintettel a képviselők jogállására. Doktori értekezés. I–II. köt. Kézirat. Budapest 1974. 415. old.
- Pokol Béla:* A polgári parlamentek működése. Jogi Közlöny, 1981. 6. sz. 527–533. old.
- Ifj. Trócsányi László:* Az interpellációs jog egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Jogi Közlöny, 1984. 8. sz. 459–465. old.

A Minisztertanács és az államigazgatás központi szakigazgatási szervei

7.1. A KORMÁNY ALKOTMÁNYOS HELYE A KORMÁNYZATI SZERVEKBEN

a) A kormány a polgári államokban

A Minisztertanács (a mindennapi szóhasználatban kormány) *a kormányzati tevékenység szervező központja*, folyamatos működésénél fogva a legalkalmasabb arra, hogy áttekintse az egész állami tevékenységet, kezdeményezze a legfelsőbb képviseleti szerv döntéseit, szervezze és ellenőrizze azok végrehajtását. A minisztertanács tehát operatív végrehajtó szerv, amely azonban felelősséggel tartozik a társadalom alkotmányos rendjéért, ezért kellő időben gondoskodnia kell a törvényjavaslatok kidolgozásáról és a parlament elé terjesztéséről.

A polgári alkotmányosság eszmekörének (–) alapelve a népképviseleti törvényhozás és a kormány felelőssége a törvények megtartásáért. A polgári fejlődés a képviselet és a végrehajtó hatalom viszonyának szabályozásában változatos megoldásokat hozott létre. A végrehajtó hatalmat gyakorló államfő és kormány önállósága, a törvényhozó hatalomhoz való viszonya kifejezi a polgári demokrácia fejlettségét, a vezető társadalmi osztályok uralmi módszereit. Az európai polgári átalakulás folyamatában a polgárság először a képviseletben jutott alkotmányos szerephez és elsősorban a törvényhozás útján vívta ki az alkotmányos jogokat. A végrehajtói hatalom meghódítása azonban hosszadalmas folyamat volt. Míg a parlament legfőbb feladata a törvényalkotás és a törvények feletti őröködés, a szabadságjogok védelme volt, addig a széles körben kiépült és centrális irányítású államgépezet végezte a gyakorlati állami munkát.

A közigazgatás funkcióit növeli az urbanizáció gyorsulása, a környezetvédelem szervezése, a közegészségügy és a közoktatás jelentősége. Az igazgatás

technikai feltételei is átalakultak, elterjedt az elektronikus számítógépek alkalmazása az igazgatásban. A polgári demokrácia klasszikus intézményei a közigazgatás egyre szélesebb funkcióinak ellenőrzésére már alig alkalmasak. A törvényhozás szintjéről a közigazgatási szervezet munkája áttekinthetetlen. A közigazgatási bíráskodás hosszadalmas eljárása sem biztosít hatékony jogi védelmet a dinamikus közigazgatással szemben.

A burzsoá kormányok tevékenységének korlátlan terjeszkedéséhez képest csak szűk körben nyernek védelmet a lokális érdekek a helyi önkormányzatok működésének révén. Az önkormányzati demokrácia a községekbe és városokba szorul vissza. A nagyobb regionális egységek fejlesztése és igazgatása központi kormánysszervek irányítása alá kerül. A közlekedés, energiaellátás, vízellátás, a szolgáltatások stb. többsége elveszíti helyi jellegét, s ezek nagy részének kielégítése országos hálózatszervezetek útján történik. *A közszükségletek tervezésében és irányításában növekszik a szakszerűség szerepe, a centralizáció.* A szerteágazó igazgatási tevékenység politikai összefogója a kormány, ténylegesen azonban a minisztériumok szakmai apparátusa irányít.

A minisztériumi apparátusok túlsúlyát a XVIII. századi francia abszolút monarchia közigazgatásáról találóan *bürokráciának* nevezték. Ma a modern burzsoá társadalom felső szintű vezetését *technokráciának* nevezik, ami kifejezi a szakszerűség és a demokratizmus követelményeinek ütközésében a demokrácia háttérbe szorulását.

A polgári demokrácia egyik kiemelkedő jelentőségű vívmánya, a parlamenti kormányrendszer az imperializmus kezdetére válságba jutott. A kormány parlamenti felelősségére vonatkozó klasszikus elvek átformálódtak. A többségi elv alapján megalapított kormány függősége a parlamenttel szemben átalakult. „Mindazok a formulák, amelyek a kabinet politikai felelősségére vonatkoznak, már csak elévült definíciók. Ilymódon tűnik fel az a jelenség, amelyet a végrehajtó hatalom primátusának neveztünk” – írja Mirkiné-Guetzévitch (Európai alkotmányok. 1951.) Az alkotmányok többségükben adósak maradnak a parlament és a kormány tényleges viszonyának és különösen a politikai pártok kormányzati szerepének rögzítésével.

A polgári parlamentekben kezdeményező szerepet a kormány játszik. Javaslatok elfogadása érdekében a kormány megszervezi a többségi állásfoglalást, s ebben azoknak a politikai pártoknak a parlamenti frakcióira támaszkodik, amelyek érdekeltek a kialakított parlamenti többség megőrzésében.

Az alkotmányok általános formulája szerint *a kormány a parlamentnek felelős*: a parlamenti többség megbuktathatja a kormányt. A kormány testületi felelőssége a politikai felelősségre korlátozódik, jogi felelőssége tes-

tületileg nincs. (Kivételesen találkozunk a testületi felelősséggel, pl. az olasz alkotmányban.)

A parlament irányító szerepét szolgálja a költségvetési és zárszámadási jog. (A parlament hagyja jóvá a költségvetést és beszámoltatja a kormányt annak végrehajtásáról.) *További kontrollt biztosít a kormány aktusai felett az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás.*

Ezek a garanciák formálisan biztosítják ugyan a polgári alkotmányosság érvényesülését, a gyakorlatban azonban a kormány dönt a parlament elé kerülő ügyekben mindaddig, amíg a többséget meg tudja tartani.

A prezidenciális kormányrendszerekben a kormány testületi jellege még politikai értelemben sem alakulhat ki. A végrehajtó hatalom az elnök kezében koncentrálódik. A miniszterek kinevezése az elnök hatáskörébe tartozik, legfeljebb a szenátus ellenőrzése érvényesül a kinevezés felett. A miniszterek az elnöknek tartoznak felelősséggel, s teljes mértékben alá vannak rendelve az elnök utasításának. A kormány testületi döntéseket nem hoz, gyakorlatilag az elnök direktíváinak végrehajtója, illetőleg tanácsadó testülete.

Az elnök a törvénykezdeményezési jogot is saját nevében gyakorolja. A törvényalkotás színe előtt a kormány testületileg nem jelentkezik.

A kormány felelőssége a polgári államokban a miniszterek személyes felelősségéből épül fel. A burzsoá államok többségében a kormány, mint testület nem gyakorol közjogi jogosítványokat. A parlamenti kormányformákban a miniszterek személyesen felelősek a parlament előtt az általuk irányított ágazat munkájáért.

A miniszter jogi helyzetéhez kapcsolódik – a parlament előtti politikai felelősségen túl – a büntetőjogi felelősség speciális szabályozása, a parlamenti bíróság működése.

Mindezek ellenére meg kell állapítanunk, hogy *a parlamentarizmus gyakorlata kialakítja a kormány testületi jellegét is.* Ez abból a szükségszerűségből fakad, hogy a kormány elnöke megköveteli minisztereitől a parlament előtti egységes, összehangolt fellépést. Ha a miniszter nem ért egyet a kormány határozatával, úgy egyetlen módon határozhatja el magát a döntéstől: lemond tisztségéről. Hasonlóképpen felmerülhet a kormány és a miniszter politikai felelősségének különválása: a parlamenti bizalmi szavazáskor a kormány elhatárolja magát a miniszter döntésétől és ezzel megmentheti a testületet a leszavazástól. A testületi elv érvényesül abban is, hogy ilyen esetben a miniszternek le kell mondania.

Még élesebben jut kifejeződésre a kormány felelőssége a kabinetrendszer kialakulásában. Az angol kormányban elkülönül a legfontosabb tárcákat vezető, politikailag meghatározó szerepet játszó 20–25 miniszter, államtitkár csoportja, akik lényegében a többségi párt vezető funkcionári-

usai. A miniszterelnök szerepe kiemelkedő, hiszen a kormány megalakítására a választásokon a többséghez jutott párt vezetője kap megbízást. A kabinetrendszerben a politikai irányítás közvetlen áttételéről van szó, a többségi párt döntéseinek állami döntésekké való átformálásáról. Államjogi oldalról megközelítve a kormány tagjai egyenlők, ugyanazon felelősséggel tartoznak a parlament előtt. A kabinet azonban politikai értelemben az egész kormánypolitikáért felelős. A kormánytagok többsége szakminiszterként vagy államtitkárként működik, nem vesz részt a politikai döntések meghozatalában.

A burzsoá kormányok testületi jellegének alkotmányos kifejezésére csak szórványosan, a második világháborút követő demokratikus alkotmányokban került sor. Az 1947. évi olasz köztársasági alkotmány 95. §-a szerint a miniszterek együttesen felelősek a minisztertanács tevékenységéért és egyénileg az alájuk tartozó minisztériumok tevékenységéért. Ezzel az alkotmány, legalábbis formálisan, a parlament javára teremt elsőbbségi helyzetet.

Hasonlóképpen a törvényhozó hatalom túlsúlyára törekedett az 1946-ban elfogadott francia alkotmány, amelyet azonban az 1958. évi V. köztársasági alkotmány megváltoztatott. A törvényhozással szemben a végrehajtó hatalom került előtérbe. Az alkotmány a parlament szerepének korlátozásával egyidejűleg felhatalmazta a kormányt a törvényerejű rendelet alkotásának jogával. A kormányrendeleteket a köztársaság elnöke írja alá. Ezt megelőzően a parlamentnek felelős miniszterelnök írta alá a parlament külön felhatalmazása alapján kiadott hasonló jogszabályokat. Ezzel az 1958. évi alkotmány olyan helyzetet teremtett, mintha permanenssé válna a kivételes állapot, hiszen a parlament nagyon lényeges kérdésekben való döntési jogosultságát a kormány vette át.

b) A kormány helyzete a polgári Magyarországon

A felszabadulás előtt a kormány helyzetére vonatkozó szabályokat az 1848. évi III. tv. és az ún. alkotmányos gyakorlat szabályozta. Eszerint a végrehajtói hatalmat az államfő és a kormány együttesen gyakorolta. A kormány azonban csak parlamenti többségre támaszkodva volt képes törvényalkotásra, mert a törvényjavaslatok, különösen pedig a költségvetés elutasítása esetén működésképtelenné vált. (Ex lex állapot.)

A kormány tagjai az Országgyűlés mindkét házának ülésén részt vehettek, felszólalhattak. Meghívásra kötelesek voltak az ülésen megjelenni és felvilágosítást, illetőleg az interpellációkra választ adni. Az 1848. évi III. tv. 33–34. §-a a miniszterek jogi felelősségéről kimondotta, hogy a miniszte-

rekkel szemben az alsóház emel vádat és a felsőház tagjaiból alakított bíróság ítélkezik felettük.

A felszabadulást követő történelmi helyzetben egyetlen lehetséges megoldás volt: a kormánynak adott széles körű felhatalmazás az állam ügyeinek vitelére. A Debrecenben ülésező Ideiglenes Nemzetgyűlés – megalakulását követően – a kormányzati tevékenység fő irányának meghatározására szorítkozott, és az Ideiglenes Nemzeti Kormányt hatalmazta fel a fegyverszünet megkötésére, az újjáépítés megkezdésére, és az ország demokratikus átalakításának biztosítására.

A kormány tevékenységét a nemzetgyűlés politikai bizottsága ellenőrizte. A törvényalkotás hatáskörébe tartozó tárgyakban alkotott kormányrendeleteket – kibocsátásuk előtt – a politikai bizottságnak be kellett mutatni. A legfontosabb kormányrendeleteket később a nemzetgyűlés utólagos törvényerőre emelte. Népi demokráciában *a parlamenti ellenőrzés tehát érvényesült a felhatalmazás alapján végzett kormánytevékenység felett is.*

7.2. A MINISZTERTANÁCS KORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉGE

A minisztartanács a kormányzati tevékenység szervező központja, folyamatos működésénél fogva *a legalkalmasabb arra, hogy áttekintse az egész állami tevékenységet, kezdeményezze a legfelsőbb képviselői szerv döntéseit, szervezze és ellenőrizze azok végrehajtását.* A Minisztertanács tehát operatív végrehajtó szerv, amely azonban felelősséggel tartozik a társadalom alkotmányos rendjéért, ezért kellő időben gondoskodnia kell a törvényjavaslatok kidolgozásáról és a parlament elé terjesztéséről.

A kormány megbízási ideje alatt az Országgyűlésnek *köteles rendszeresen beszámolni* tevékenységéről. A beszámoló feletti vita és határozat – hasonlóan a kormányprogram elfogadásához – irányt szab a kormány tevékenységének.

A kormány testületi jellege, szervezeti kapcsolatai kedvező feltételeket teremtenek arra, hogy valóban átfogja az állami élet egészét. A kormányt segítő funkcionális szervek a kormány döntéseihez szükséges előkészítő munkát hivatottak végezni. Minden feltétel adott, hogy az előkészítő szervek a tudományos eredményeket is felhasználják és döntési variánsokat dolgozzanak ki a kormány számára.

A kormányra hárul országos szinten *az ágazatok közötti összhang megteremtése*, a kormányzati szemlélet biztosítása. Ennek érdekében világos áttekintéssel kell rendelkeznie nemcsak az operatív helyzetről és az összefüggésekről, hanem a perspektivikusan ható tényezőkről is. Pontosan

ki kell dolgoznia azokat a feltételeket, amelyekkel az ágazatok optimálisan kapcsolódnak egymáshoz. A kormány – összehangoló tevékenysége során – dönt a feladatok megvalósítását szolgáló anyagi eszközök célszerű szétosztásáról, megállapítja a feladatok megvalósításának sorrendjét, elhárítja az ágazatok közötti ütközéseket, eldönti a vitákat (koordinációs tevékenység).

A Minisztertanács munkájának 1988-ban történt korszerűsítése keretében *Tudományos Tanácsadó Testület és Gazdaságpolitikai Konzultatív Bizottságot (GKB)* hozott létre. Az Országgyűlés pléniumán, bizottságaiban és a megyei képviselőcsoportokban felmerülő képviselői javaslatok, vélemények összegyűjtése és továbbítása érdekében a kormány Parlamenti Titkárságot állított fel. Az igazgatás korszerűsítésének, összehangolásának elvi és gyakorlati kérdéseivel foglalkozik a kormány mellett szervezett *Államigazgatási Bizottság*.

A Minisztertanács a társadalmi és érdekképviselői szervek állásfoglalásainak, véleményének értékelésére *Országos Érdekegyeztető Tanácsot (OÉT)* hozott létre. Az OÉT egyes kérdésekben ajánlásokat fogad el, néhány kérdésben dönt, illetőleg felkéri a kormányt az elért megállapodások jogszabályba történő foglalására.

A Minisztertanácsnak törvénykezdeményezési joga van, de eltérően az alkotmány által törvénykezdeményezési joggal felruházott egyéb szervek jogállásától, *a Minisztertanács nemcsak jogosult, hanem köteles is a törvénykezdeményezésre.* Az Alkotmánytörvény 78. § (2) bek. rendelkezése szerint az alkotmány végrehajtásáról a Minisztertanács gondoskodik; köteles az alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni. A kormánynak a feladatkörében az állami szervezet tökéletesítésével, a jogrendszer fejlesztésével védenie és biztosítani kell az állami társadalmi rendet és az állampolgárok jogait.

A Minisztertanács kormányzati szerepének megfelelően az Országgyűlésnek alkotmányos kötelessége napirendre tűzni és tárgyalni a Minisztertanács javaslatait. Hasonlóképpen ki kell mondania az előterjesztés sürgős tárgyalását vagy zárt ülés tartását akkor, ha a kormány erre javaslatot tesz. A Minisztertanács tagjai az országgyűlési vitában a határozathozatal előtt bármikor felszólalhatnak.

A kezdeményezési jogkör kiterjed a törvényerejű rendeletekre is. E jogforrás alkotásra vonatkozó javaslatot a kormány testületileg terjeszti elő, a javaslat előadója a NET ülésén az illetékes miniszter, aki a kormány álláspontját képviseli.

A Minisztertanács az Elnöki Tanács számára megállapított külön hatáskörbe tartozó ügyekben is előterjesztési jogot gyakorolhat. Az igazságügy-miniszter tesz előterjesztést a kegyelemre, javaslatot a bírák

megválasztására. Az állampolgársági ügyekben a belügyminiszter tesz előterjesztést.

A szocialista alkotmányok a kormány helyzetét kezdettől fogva úgy szabályozták, hogy a kormány feladatköre elsősorban a végrehajtás legyen és alárendelték a legfelsőbb képviseletnek. Az államhatalom egységének elvét nem korlátozták az állam osztályhatalmára, hanem átvitték a kormányzati funkciók értelmezésére is. A gyakorlat azonban számos tényező közrehatásával ennek megvalósulását formálissá tette. A kormány politikai súlyát jelentősen befolyásolta, hogy milyen mértékű volt a legfelsőbb szintű párt- és állami szervezetekben az egyidejű funkcióviselés.

7.3. A MINISZTERTANÁCS FELADATAI ÉS HATÁSKÖRE

A Minisztertanács feladatainak alkotmányos szabályozása nem törekedhetett a teljességre. A szerteágazó teendők közül az alkotmány konkrét megfogalmazásban a leginkább meghatározó tartalmú feladatokat tartalmazza, a teljes tételes felsorolás helyett néhány olyan célt emel ki, amely a kormány tevékenységének irányát, szempontjait fejezi ki. A kormány tevékenységében követendő célkitűzésnek tekinthető az a kötelezettség, hogy a Minisztertanács védi és biztosítja az állami, társadalmi rendet és az állampolgárok jogait. Ez a megfogalmazás a Minisztertanáccsal szemben olyan elvi követelményt támaszt, amelyet egész tevékenységében érvényesítenie kell. Hasonlóképpen ilyen elvi szempontot fejez ki a törvények végrehajtásának biztosítása, ami a Minisztertanács szervezeti helyéből egyébként logikusan következik, de ismételten aláhúzza a kormány felelősségét az Országgyűlés előtt.

Ily módon a Minisztertanács tevékenysége szervesen kapcsolódik a többi kormányzati szerv tevékenységéhez. Az alkotmány nem hagy kétséget abban a tekintetben sem, hogy a minisztertanácsot egész működésében alárendeli a népszuverenitást kifejező legmagasabb szintű államhatalminépképviseleti szervnek, az Országgyűlésnek.

A Minisztertanács (az alkotmány szövege szerint):

- védi és biztosítja az állami, társadalmi rendet és az állampolgárok jogait;
- biztosítja a törvények és törvényerejű rendeletek végrehajtását;
- irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket;
- irányítja a tanácsokat, ellátja tevékenységük törvényességi felügyeletét;

- biztosítja a népgazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósításukról;
- meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés irányát, biztosítja a szükséges személyi és anyagi feltételeket;
- meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás rendszerét, gondoskodik anyagi fedezetéről;
- nemzetközi szerződéseket köt és hagy jóvá;
- ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály a hatáskörébe utal. (Alkotmánytörvény 35. §.)

A Minisztertanács szervezetét az alkotmányban meghatározott feladatoknak megfelelően úgy kellett kialakítani, hogy képes legyen az általános irányításra, a koordináció feladatainak ellátására. A szakágazatok országos irányítói, a szakminiszterek alá vannak rendelve a Minisztertanácsnak mint testületnek.

A Minisztertanács *gazdasági szervező munkájában* a gazdaságpolitika végrehajtása áll előtérben. A Minisztertanács feladata az ágazatok gazdasági tevékenységének összehangolása, a gazdasági tevékenység összhangjának megteremtése. A gazdasági irányításban nagy szerep hárul a gazdasági szabályozókra, amelyek megállapítása a Minisztertanács hatáskörébe tartozik. A gazdaság állami irányításában a normativitás erősödése azt is jelenti, hogy a szabályozók egy részét törvényben állapítják meg.

A gazdaságpolitika végrehajtásának másik fontos eszköze *a költségvetési törvény*. A költségvetés tervezetét a kormány terjeszti az Országgyűlés elé. A Minisztertanács a pénzügyminiszter útján gondoskodik a költségvetés végrehajtásáról, ő készíti elő a költségvetési zárszámadásról szóló törvényjavaslatot is, amelyet a kormány az Országgyűlés elé terjeszt.

Az alkotmány rendelkezésének megfelelően *a kormány határozza meg a tudományos és kulturális fejlesztés irányát*, biztosítja a szükséges személyi és anyagi feltételeket. E köteletség az állam kulturális nevelő funkciójának megvalósítását kifejező alkotmányos elvből fakad. Alkotmányunk rendelkezése szerint: A Magyar Népköztársaság szervezi és támogatja a társadalom fejlődését előmozdító tudományos munkát, segíti a haladást szolgáló művészetet, biztosítja az állampolgárok képzettségének állandó növelését. (Alkotmánytörvény 18. §.)

A Magyar Tudományos Akadémia a Minisztertanács felügyelete alatt működik. A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1969. évi 41. tvr. az Akadémiának autonómiát biztosít. Az alapszabályt a közgyűlés állapítja meg és a kormány hagyja jóvá. Az Akadémia vezető tisztségviselőit a közgyűlés választja és a Minisztertanács nevezi ki 5 évre.

Az oktatásügy és a közművelődés anyagi feltételeit a költségvetés eszközeiből kell elsősorban megteremteni. A kormány biztosítja, hogy az ágaza-

ti minisztériumok, a szakszervezetek és más társadalmi szervezetek, a kulturális szervezetek szerepet vállaljanak a szakmai képzésben is.

A Minisztertanács feladata *a szociális és egészségügyi ellátásról történő gondoskodás*. A kormány kötelességének alkotmányos szabályozása a társadalmi rend szocialista jellegéből fakad. Az alkotmány rendelkezése szerint: A Magyar Népköztársaság védi az állampolgárok életét, testi épségét, egészségét és betegség, munkaképtelenség esetén támogatja őket. (Alkotmánytörvény 17. §.) Ez a támogatás a társadalombiztosításon és szociálpolitikai intézményein keresztül valósul meg. E rendelkezés az állampolgárok alapjogaként rögzíti az egészségvédelemhez való jogot, amit a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszerzésével kell biztosítani. E feladatokat foglalja össze és szabályozza az egészségügyi és társadalombiztosítási törvény. A Minisztertanács a szociális és egészségügyi miniszter útján látja el az egészségügy irányítását.

A Minisztertanácsra jelentős feladatok hárulnak a *honvédelmi politika* kidolgozásában is. A honvédelemről szóló 1976: I. tv. az Alkotmány rendelkezése alapján külön felhatalmazást ad a kormánynak háború, vagy az ország biztonságát fenyegető súlyos veszély esetére.

A kormány szerepe a *külpolitikai irányvonal kialakításában, a nemzetközi kapcsolatok alakításában is jelentős*. Alkotmányunk ezt a szerepét azzal fejezi ki, hogy a Minisztertanácsnak alkotmányos felhatalmazást ad a nemzetközi szerződések megkötésére és jóváhagyására.

A Minisztertanács feladata, *az államigazgatás legfelső irányítása*.

A kormány felelősséggel tartozik az egész államigazgatási tevékenységért; irányító jogköre szervezetileg *korlátlan és kizárólagos*. Ez azt jelenti, hogy a legfelsőbb államhatalmi-népképviselői szerv és a NET az államigazgatás irányába a kormány útján rendelkezik. A kormánnyal párhuzamosan nem működik olyan szerv, amely az államigazgatás felett irányító jogosítványokat gyakorol. A Minisztertanácsot az államigazgatás tekintetében *nem kötik a hatáskör elvonásának tilalmára vonatkozó szabályok*. Ezt a jogkört azonban felül kell vizsgálni.

Alkotmányunk különleges jogokat ruház a Minisztertanácsra. Ezek birtokában nemcsak a közvetlen alárendeltségében lévő igazgatási szervek tevékenységébe avatkozhat be operatív módon, hanem a szervezeti rendszer távolabb álló egységeinek munkájába is. Ilyen jogosítványok:

- a Minisztertanács az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül vagy valamely tagja által intézkedhet;
- a Minisztertanács jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni és erre külön szerveket létesíteni.

A Minisztertanácsot az alárendelt szervek vonatkozásában *széles körű felügyeleti jog illeti meg*. Az alárendelt szervek által hozott minden olyan jog-

szabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisít, illetve megváltoztat, amely törvénybe ütközik vagy közérdeket sért. A felügyeleti jogkör – a beavatkozás jogcíme mellett – azért is széles terjedelmű, mert a megsemmisítés mellett kiterjed arra is, hogy a Minisztertanács a kifogásolt rendelkezést újabbal – a törvényesség vagy célszerűség igényének megfelelően – helyettesítse (reformatórius jogkör).

Az alkotmány a tanácsok rendeletei és határozatai felett ugyancsak széles körű minisztertanács felügyeletet ír elő, azzal a korlátozással, hogy nem módosíthatja a kifogásolt tanács aktust, de a társadalom érdekeit sértő aktusokat megsemmisítheti (kasszációs jogkör).

Az államigazgatás, amelynek szervezete alá van rendelve a Minisztertanácsnak, a legbonyolultabb állami szervezet. Tagolása több szempontból is szükséges.

A szervezet egyrészt *szakmai (ágazati) tagolású*. A népgazdaság főbb termelési ágazatainak – kereskedelem, közlekedés stb. – irányítása specializált igazgatási szervek útján történik. Hasonlóképpen ágazati jellegű szervek látják el az oktatási és közművelődési, az egészségügyi és szociális igazgatás feladatait.

A másik szervezési elv a vezetést segítő *funkcionális szervek létrehozása*. Az ilyen módon kialakított szervek a tervezéssel, a statisztikai adatszolgáltatással, a pénzügyekkel stb. foglalkozó igazgatási szervek.

A tagolás további fontos szempontja az államigazgatás szervezetének *területi tagolása* megyék, városok és községek szerint.

Az államigazgatás bonyolult szervezetére azért kellett utalnunk, hogy kiemelhessük a Minisztertanács irányító-koordináló munkájának jelentőségét. A Minisztertanács fogja össze a minisztériumok munkáját, irányt szab tevékenységüknek és egyidejűleg direktívaival összhangot teremt a területileg tagolt igazgatási szervek tevékenysége között is.

Alkotmányunk a Minisztertanácsot *jogalkotó hatáskörrel* ruházza fel. E hatáskör gyakorlása során a kormány leggyakrabban a törvények végrehajtása érdekében bocsát ki jogszabályokat.

A rendeletalkotás korlátja: az Országgyűlés, illetőleg a NET hatáskörébe utalt tárgykörökben a kormány rendeletet nem alkothat. Így pl. az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit, az államszervezet főbb szervtípusainak felépítését, a középtávú népgazdasági terveket és a költségvetést törvényben kell szabályozni.

A kormány jogalkotó hatáskörébe eljárva rendeletet alkot minden olyan esetben, ha a megállapított jogok vagy kötelezettségek az állampolgárok jogviszonyait érintik. A Minisztertanács rendeletét a *Magyar Közlönyben* ki kell hirdetni. A minisztertanács rendelet szabálysértést állapíthat meg.

A Minisztertanács normatív határozatot alkot olyan esetekben, amikor

alárendelt állami szervek számára állapít meg feladatokat. A normatív határozatok nem állhatnak ellentétben a magasabb szintű jogforrásokkal. A Minisztertanács határozatait általában nem kötelező a *Magyar Közlönyben* kihirdetni. Ha a határozat végrehajtása indokolja, a kormány rendelkezhet, hogy határozatát a *Magyar Közlönyben* ki kell hirdetni. A kormány normatív határozatait általában a Határozatok Tárában jelennek meg.

A minisztertanácsi határozatok végrehajtása az alárendelt szervek kötelessége. A határozatoknak önálló szankciórendszere nincs, mivel végrehajtásukat a kormánytól való függőségi viszony, az alárendeltség biztosítja.

A kormány egyedi ügyekben határozatokat hoz. A Minisztertanács egyedi határozatai közül közzétételre kerülnek a kormány által adományozott kitüntetések, kinevezések, vagy egyes külpolitikai jelentőségű aktusok. (Pl. a kormány külpolitikai nyilatkozata valamely aktuális nemzetközi kérdésben.)

A Minisztertanács rendeleteit és határozatait a Minisztertanács elnöke írja alá. A Minisztertanács elnökét távollétében a megbízott államminiszter vagy az elnökhelyettes helyettesíti.

7.4. A MINISZTERTANÁCS MEGALKOTÁSA, TAGJAI, TESTÜLETI JELLEGE

A Minisztertanács elnökét és tagjait a NET javaslatára az Országgyűlés választja és menti fel, vagy hívja vissza. Az alkotmány mai szövege nem írja elő, hogy – az elnök külön történő megválasztásával – módot kell adni arra, hogy az elnök *kezdeményező szerepet vállalhasson a kormány tagjainak megválasztásában*. (Alkotmányunk ennek lehetőségét nem zárja ki.)

Az alkotmányban biztosítani kellene, hogy a kormány elnöke kezdeményezhesse a miniszterek megválasztását. Attól függetlenül, hogy államfői funkció visszaállításával köztársasági elnök adná a kormányalakítási megbízást, vagy az Országgyűlés választja a miniszterelnököt, tisztázni kell a politikai döntés mechanizmusát is, mert a miniszterelnöki funkció betöltése elsősorban a politikai bizalom megnyilvánulása.

A Minisztertanács elnöke és tagjai nemcsak a képviselők közül választhatók. Jelenleg nincs jogi korlátozás arra nézve, hogy a kormányba kik választhatók be. Ebből következhet olyan feltételezés, hogy a Minisztertanács tagjai közé bárki megválasztható. Nyilvánvaló, hogy ebben a tekintetben is érvényesítendőek azok a feltételek, amelyek a közszolgálatba lépés esetén megkívánatnak. Ilyen feltétel többek között a választójogosultság, ami közvetetten bizonyítja a magyar állampolgárságot, a nagykorúságot és a választójogosultságot kizáró ok hiányát.

A burzsoá államokban találkozunk a törvényhozó testületben viselt mandátum és a kormánytagság közötti összeférhetetlenség alkotmányi rögzítésével. Az Egyesült Államokban sem az elnök, sem a miniszterek (államtitkárok) nem tagjai a Kongresszusnak. Franciaországban viszont csak azt a politikust lehet miniszterré kinevezni, aki képviselői mandátumot szerzett. Miniszteri kinevezése után azonban köteles a mandátumról lemondani. (Önkormányzati tisztségét viszont a kormány tagjaként is megtarthatja.) A miniszteri tárca várományosának tehát egy mandátum elnyerése érdekében először a választópolgárok bizalmát kell megszereznie.

Alkotmányunk eddig nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a kormány tagjai megtartsák a képviselői mandátumot is. A képviselői mandátummal rendelkező miniszter jobban tájékozódhat választópolgárai életéről, gondjairól, a választókerület problémáiról.

A miniszterek képviselői megbízatása ugyanakkor ellentmondásokat is szülhet. A miniszter – e pozícióból – eredményesebben tud fellépni választókerülete problémáinak megoldásában, előnyhöz juttathatja választókerületét. Az ilyen konfliktusok megelőzését szolgálja az a politikai gyakorlat, hogy *a szakminiszterek csak kivételesen vállalhatnak az országgyűlési választásokon jelöltséget*. Ez a gyakorlat egyben elősegíti, hogy a kormány felelősége az Országgyűlés előtt jobban érvényesüljön.

A miniszterelnök jelölése másképpen ítéendő meg. A miniszterelnök képviselői mandátuma a politikai bizalom olyan megnyilvánulása, amelyről kár lenne lemondani. A kormány vezetőjének a képviselői munkában a partikuláris érdekek fölé kell emelkednie.

A Minisztertanács összetétele: a Minisztertanács elnökből, elnökhelyettesekből, államminiszterekből, az Országos Tervhivatal elnökéből és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökéből áll. Ez idő szerint a Minisztertanács elnökének egy helyettese van és két államminiszteri funkció van betöltve. A szakminiszterek száma 13.

Az államminiszter tárca nélküli miniszter. Megbízható funkcionális, koordinációs vagy akár külpolitikai feladatokat lát el. A múltban előfordult, hogy a tárca nélküli miniszteri funkció betöltését pusztán a koalíció erőviszonyai indokolták. Az államminiszter feladatairól a 60/1988. (VII. 22.) MT. r. rendelkezik.

Az alkotmány nem tartalmaz rendelkezést a Minisztertanács *megbízatási idejére*, de miután a Minisztertanács megbízatását az Országgyűléstől kapja, kézenfekvő az a következtetés, hogy az Országgyűlés megbízatásának lejártá után a Minisztertanács megbízatását is befejezettnek kell tekinteni. Ezt fejezné ki annak az alkotmányos kötelezettségnek az előírása, hogy az Országgyűlés ciklusa lejártakor a Minisztertanács nyújtsa be lemondá-

sát az államfőnek (a NET-nek vagy köztársasági elnöknek). A lemondott kormány felkérésre az új Országgyűlés alakuló üléséig ügyvivő kormányként működne. Egyszemélyi államfő esetén a kormányalakítási megbízást a választások után meg lehetne adni, és az államfő által kinevezett kormány a parlament alakuló ülésén mutatkozna be (bizalmi szavazás). A NET további működése esetén az Országgyűlés hatáskörében maradna a kormányalakítás egész folyamata. Az alakuló ülésen az Országgyűlés választaná meg a miniszterelnököt és az ő javaslata nyomán a kormány tagjait. Ez a jogkör nem zárja ki, hogy az Országgyűlés a későbbiekben bármikor döntsön a Minisztertanácsnak, elnökének vagy egyes tagjainak felmentéséről, visszahívásáról és a megüresedett helyek betöltéséről.

A Minisztertanács összetételére nézve *összeférhetetlenséget* mond ki az Alkotmánytörvény 29. § (2) bekezdése: A Minisztertanács elnöke, elnökhelyettesei, tagjai és az államtitkárok – mint az állam végrehajtó szerveinek vezető tisztségviselői – az Elnöki Tanácsba nem választhatók be. Az egyik feltétele annak, hogy az Elnöki Tanács a kormány tevékenységét ellenőrizze és az alkotmányosságot biztosítsa.

A Minisztertanács jogosítványait testületi ülésein gyakorolja.

A Minisztertanács üléseit a Minisztertanács elnöke vezeti. Az üléseket kéthetenként tartják, ezek napirendjéről és a határozatokról hivatalos tájékoztatót adnak ki. Az ülések közötti időben a Minisztertanács jogkörében az elnök minisztertanácsi határozatot adhat ki feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása, megállapodások aláírása vagy látogatás szervezése céljából. A döntés vonatkozhat kinevezésre is, a miniszterhelyettesi kinevezést kizárva. Az elnök ezt a jogkörét megoszthatja az elnökhelyettesekkel és az államminiszterrel. A Minisztertanács ülései között hozott helyettesítő döntésről jóváhagyás céljából a Minisztertanácsnak jelentést kell tenni.

A Minisztertanács ülésére állandó meghívottak:

- a Minisztertanács Hivatalának elnöke és elnökhelyettese, továbbá
- a Minisztertanács Sajtóirodájának vezetője,
- az állami Bér- és Munkaügyi Hivatal elnöke,
- Fővárosi Tanácselnöke,
- a Központi Statisztikai Hivatal elnöke,
- a legfőbb ügyész,
- a *Magyar Hírlap* főszerkesztője,
- a Magyar Nemzeti Bank elnöke,
- az Országos Árhivatal elnöke,
- az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság elnöke,
- a Szakszervezetek Országos Tanácsának főtitzára.

A Minisztertanács ügyrendjéről nyilvános jogszabály rendelkezik, amely magában foglalja az Országgyűléssel, a NET-tel és az Alkotmányjogi Tanáccsal való kapcsolattartás szabályait is. (1062/1988. [VII. 22.] MT. hat.) Az új alkotmány elfogadása után a Minisztertanácsról az alkotmány előírásainak megfelelően törvényt kellene alkotni.

A Minisztertanács egyes feladatok ellátásával megbízhat a testületen kívül álló személyt is (*kormánybiztos*). A kormánybiztos köteles tevékenységéről időszakonként beszámolni a Minisztertanácsnak.

A Minisztertanács meghatározott feladatkörök ellátására kormánybizottságokat alakíthat. Az 1949: XX. tv. eredetileg a kormánybizottságokról nem rendelkezett, az 1972. évi módosítás ezt pótolta.

A legfontosabb *kormánybizottságok* a következők voltak: a Tervgazdasági Bizottság, a Honvédelmi Bizottság, a Tudománypolitikai Bizottság. A kormánybizottságok a kormány által átruházott hatáskörben jártak el (szubdelegáció: hatáskör átruházása közvetlenül alárendelt szervre). A kormány munkájának átszervezése során (1988–1989) a kormánybizottságok megszűntek.

A Minisztertanács munkájában a kormányzati politika kialakítása, az érdemi döntés és a végrehajtás irányítása került előtérbe. Ezért a kormányon belül a stratégiai célok meghatározására szűkebb testületet, kabinetet hoztak létre (a miniszterelnök, a belügy- és a külügyminiszter, az államminiszterek). A miniszterek a kormányban nem reszortérdekek, az ágazatok képviselői, az érdekegyeztetést önállóan kell megoldaniuk. A kormány testületi jellege és felelőssége tehát igen nagy súlyt kapott a kormány munkájának korszerűsítése során.

7.5. A MINISZTÉRIUMOK

A szakigazgatási ágak országos szervezetében a legmagasabb szinten az egyszemélyi felelős vezetés elve alapján működő szervezeti egységek: minisztériumok működnek. Élükön a miniszter áll, aki felelős mind a kormány, mind az Országgyűlés előtt az ágazat irányításáért. Minisztérium irányítása alatt azok az ágazatok állnak, amelyek a népgazdaság egészében jelentős szerepet játszanak, vagy a társadalmi igények kielégítése érdekében széleskörű intézményhálózat irányítását látják el. Eszerint a minisztériumok létrehozása, az irányítás specializáltsága objektív tényezőktől függ. A népgazdasági és társadalmi igények volumene, szakmai elkülönültsége és a hozzá tartozó intézmények, vállalatok mennyiségi mutatói határozzák meg, hogy kell-e az ágazat számára országosan minisztériumot szervezni.

A gazdasági folyamatok sajátosságait a termelőkapacitás volumene mel-

lett az ágazati kapcsolatok terjedelme és minősége, valamint a szervezeti tagoltság határozza meg. Pl. a mezőgazdaságban végbemenő vertikális integrációs folyamat hatására történt a Földművelésügyi és az Élelmiszeripari Minisztérium egyesítése (MÉM).

Előfordulhat, hogy nagy volumenű, új feladatok jelentkezés teszi szükségessé a minisztériumok átszervezését. Ez történt a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium esetében.

Azoknak az ágazatoknak az igazgatását, amelyek nem sorolhatók be a szakminisztériumok feladatkörébe, közvetlenül a kormány alá rendelt – nem minisztériumi formában szervezett – országos hatáskörű szervek látják el. Ilyen szervek pl. az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság, a KSH stb.

Akár minisztériumi, akár az utóbb említett formáról van szó, az országos szintű szakigazgatási szervek létrehozása két, egymást kölcsönösen kiegészítő szervezeti elv alkalmazásával történik.

a) Az *ágazati elv*en alapuló minisztérium egy-egy termelési ág vertikumát fogja át, látja el a vállalatok feletti felügyelet, a fejlesztés, tervezés és szabványosítás feladatait. Ilyen alapon működik pl. az Ipari Minisztérium, a MÉM.

b) A *funkcionális elv* alapján működő szervezetek feladata egy meghatározott funkció ellátására szorítkozik. Funkcionális feladat pl. a statisztikai adatgyűjtés, elemzés és adatszolgáltatás, vagy a munkaügy, a tervezés stb.

Az államigazgatás központi szerveinek tagolásában nem mindig érvényesülhet következetesen az ágazati vagy funkcionális elv. Tisztán funkcionális szervek az Országos Tervhivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság, az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság. Elsősorban funkcionális feladatokat old meg a Pénzügyminisztérium. A többi minisztérium az ágazati irányítás feladatai mellett több-kevesebb funkcionális feladatot is ellát. (Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Művelődésügyi Minisztérium.)

Az 1949. évi XX. tv. eredeti szövege felsorolta a minisztériumokat, ezért az alkotmányt gyakran módosítani kellett. Az 1957. évi II. tv. a minisztériumok felsorolását mellőzni rendelte az alkotmányból. A hatályos rendelkezés szerint a minisztériumokat külön törvény sorolja fel (Alkotmánytörvény 34. §). A minisztériumok létesítéséről, összevonásáról vagy megszüntetéséről az Országgyűlés törvényben rendelkezik.

A minisztériumokat felsoroló 1987: VII. tv. szerint az alábbi minisztériumok működnek az 1988: XVI. tv. figyelembevételével:

- Belügyminisztérium (BM)
- Honvédelmi Minisztérium (HM)
- Igazságügyi Minisztérium (IM)

- Ipari Minisztérium (IpM)
- Kereskedelmi Minisztérium (KEM)
- Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium (KVM)
- Közlekedési, Hírközlési és Építésügyi Minisztérium
- Külügyminisztérium (KÜM)
- Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium (MÉM)
- Művelődésügyi Minisztérium (MM)
- Országos Tervhivatal (OT)
- Pénzügyminisztérium (PM)
- Szociális és Egészségügyi Minisztérium (SZEM)

Az 1983: II. tv. az alkotmány módosításáról a Minisztertanács tagjai közé sorolta a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság (KNEB) elnökét is.

A minisztériumok által ellátott ágazati felügyelet tartalma valamely népgazdasági ágazat fejlesztési feladatainak kidolgozása, elemző, koordináló munka végzése. Az ágazati minisztériumok a funkcionális szervekkel (PM, OT stb.) együttműködve készítik elő a gazdaságpolitikai döntéseket.

A minisztériumok hatósági jogosítványokkal rendelkeznek. Ebbe a körbe tartozik pl. a szabványok előírása. A minisztériumok hatósági jogkörüket szektorális korlátok nélkül (állami, szövetkezeti, magánszektor) fejtik ki.

A gazdasági minisztériumok felügyeleti tevékenysége az ún. államigazgatási irányítás alá rendelt vállalatok esetében kiterjed az ún. munkáltatói jogok gyakorlására is (igazgató kinevezése, ellenőrzés, beszámoltatás). A saját vállalati tanáccsal rendelkező vállalatoknál a munkáltatói jogokat a vállalati tanács gyakorolja.

Az egészségügyi, szociális, kulturális és oktatásügyi intézmények költségvetésből gazdálkodnak, nem lehet alkalmazni rájuk a jövedelmezőség gazdasági szabályzóit. Ezekben az ágazatokban a minisztériumok felügyelik a szakmai tevékenységet (szervezeti és működési szabályzat jóváhagyása, alkalmazási feltételek, térítési kötelezettség előírása stb.). Ezekhez az elvekhez kellett igazítani a *tanácsi szakigazgatási szervek irányításának mód-szerét is.*

A minisztérium *belső szervezetének* fő tagolását a Minisztertanács szabja meg, előírhat pl. olyan ügyeket, amelyeket a miniszter köteles személyesen intézni. A minisztert munkájában a minisztériumi államtitkár, illetőleg a miniszterhelyettesek segítik. A miniszterhelyettesek kinevezése a kormány hatáskörébe tartozik.

A minisztériumot a miniszter irányítja. A minisztériumon belül működő szervek olyan hatáskörrel nem rendelkeznek, amely független lenne a minisztertől. A miniszter utasításait a minisztérium valamennyi szerve köteles végrehajtani. A minisztérium dolgozóit a miniszter nevezi ki. A minisztéri-

um ügyrendjét a miniszter állapítja meg, amelyben felruházhatja a minisztérium dolgozóit egyes ügyekben a döntés jogkörével.

7.6. AZ ORSZÁGOS HATÁSKÖRŰ ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

A nem minisztériumi formában szervezett országos szintű államigazgatási szervek rendszerint részfeladatokat, sokszor funkcionális feladatokat látnak el. Az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításuk, szervezeti jellegük vagy feladataik szerint csoportosíthatók. A nem minisztériumi formában működő, közvetlenül a kormánynak alárendelt országos hatáskörű államigazgatási szervek a következők:

- Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal (ÁBMH),
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH), – Országos Árhivatal (ÁH),
- Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság (OMFB),
- Országos Bányaműszaki Felügyelőség (OBMF)

Bár megalakításukat, szervezetüket és működésüket tekintve az államigazgatási szervektől eltérő sajátossággal rendelkeznek, mégis feladatkörük alapján a Minisztertanács saját felügyelete alá rendelte az alábbi szerveket és intézményeket:

- a Magyar Nemzeti Bankot,
- a Munkásárség Országos Parancsnokságát, valamint a hírközlés kiemelt intézményeit (*Magyar Hírlap*, Magyar Rádió, Magyar Távíratí Iroda, Magyar Televízió).

A felügyeletet a Minisztertanács tagja útján is elláthatja. Ez a megbízás kizárólagos, csak személyesen gyakorolható. A felügyeleti jog alapján a Minisztertanács tagjai által vezetett minisztérium nem gyakorol irányítást az országos hatáskörű szerv felett. (Pl. az államminiszter feladatáról rendelkező 60/1988. [VII. 22.] MT. rendelet 2. §-a szerint az államminiszter a Minisztertanács nevében gyakorol felügyeletet az MTI, a Magyar Rádió, a Magyar Televízió és a Magyar Hírlap felett.)

Az országos hatáskörű szervek további csoportját alkotják a *miniszter irányítása alá rendelt országos szakigazgatási vagy egyéb szervek*. Többek között a szociális és egészségügyi miniszter irányítása alatt áll

- az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság,
 - az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség;
- a pénzügyminiszter irányítása alatt
- az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal,
 - a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága;
- a kereskedelmi miniszter irányítása alatt

- az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség;
- az igazságügy-miniszter irányítása alatt
- a Szerzői Jogvédő Iroda stb.

Az országos hatáskörű szervek közül *alkotmányjogilag* megkülönböztetett helyet foglalnak el azok, amelyek államtitkár vezetése alatt állnak.

Államtitkár vezetése alatt működik a KSH, ÁBMH, ÁH, továbbá az állampénzügyek jelentőségére tekintettel a Magyar Nemzeti Bank. Államtitkár irányítja a Minisztertanács Hivatalát.

Az államtitkári funkciót az 1968. évi 5. tvr. vezette be, rendelkezése szerint államtitkár nevezhető ki a minisztériumokba, vagy országos hatáskörű szervek élére. Az intézmény bevezetésének indokai közül megemlíthetjük a nemzetközi kapcsolattartás igényeit, az országos hatáskörű szervek és az Országgyűlés közötti közvetlen kapcsolat létesítését.

Az államtitkár alkotmányos helyzetét elsősorban a megbízatás keletkezése tükrözi. Az alkotmány szerint az államtitkárt a NET nevezi ki; a kinevezés a Minisztertanács javaslata alapján történik. (1973:III. tv. 4. §.) Az államtitkár nem tagja a Minisztertanácsnak, bár jogállása egyéb tekintetben közelít a miniszteréhez.

Az országos hatáskörű szerv élén álló államtitkár köteles megjelenni az Országgyűlés ülésein, s a képviselők interpellációt intézhetnek hozzá, ezekre válaszolni köteles. Az államtitkárok beszámolni kötelesek, tanácskozási joguk van és az országgyűlési bizottságokkal szemben a miniszterekével azonos kötelezettségeik vannak.

Az államtitkári funkció bevezetésének eredménye, hogy a legfontosabb országos hatáskörű – nem minisztériumi formában szervezett – államigazgatási szervek magasabb szintű vezetés alá kerültek. Ezt a magasabb szintű vezetéset az államtitkár szervezeti helyzete mellett jogalkotó hatáskörének alkotmányos szabályozása is biztosítja.

Az államtitkári kinevezés nemcsak az általa irányított szerv működésére hat ki, hanem más szervekre is. Az államtitkárt saját szervezetére nézve normatív utasítás kiadásának a joga illeti meg, továbbá a Minisztertanács által meghatározott feladatkörében általános érvényű kötelező rendelkezéseket adhat ki. Az államtitkári rendelkezés a jogforrások hierarchiájában közvetlenül a miniszteri rendelet alatt helyezkedik el.

Az államtitkárokról rendelkező 1968. évi 5. tv. lehetővé tette, hogy a NET minisztériumi államtitkárokat is kinevezzon. A megbízatás szintjéből, az államtitkári feladatokból, jogaiból kitűnik, hogy az államtitkár a miniszterhelyettes felett áll. A minisztériumi államtitkár megbízatása magába olvasztja a miniszter első helyettese feladatkörét is. Nincs jogszabályi akadálya, hogy az államtitkár – a tárcán belül – önálló területet irányítson.

A miniszter halaszthatatlan elfoglaltsága, betegsége stb. esetén a minisz-

tériumi államtitkár az Országgyűlés és a Minisztertanács ülésén helyettesíti a minisztert. A kormány ülésén az államtitkár jogköre szélesebb a miniszter helyettesítési jogánál, ugyanis a minisztert távollétében teljes jogkörben helyettesíti. A törvény rendelkezése szerint a minisztert helyettesítő államtitkárt a testületi döntések meghozatalánál a miniszterrel azonos szavazati jog illeti meg (1973:III. tv. 6. § [2] bek.)

7.7 A MINISZTERI ÉS ÁLLAMTITKÁRI FELELŐSSÉG

A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Minisztertanács határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatás feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alárendelt szerveket. *A miniszterek alkotmányos helyzetét legjobban a miniszteri felelősség fejezi ki.*

Történelmileg vizsgálva e kérdést, a miniszteri felelősség a parlamenti kormányrendszer kialakulásához fűződik. Hazánkban az 1848:III. tv. rendelkezett a független, felelős magyar minisztériumról. A minisztert a miniszterelnök javaslata alapján az államfő nevezte ki. A miniszterrel szemben az Országgyűlés bizalmatlanságot fejezhetett ki. Az 1848:III. tv. a miniszterek parlamenti úton érvényesített jogi felelősségét csak hivatali minőségükben elkövetett tetteikre vonatkozóan szabályozta, egyéb bűncselekményekért köztörvényi úton voltak felelősségre vonhatók.

A miniszter vád alá helyezését a képviselőház többségi szavazattal rendelhette el. A vádat a képviselők által választott „biztosok testülete” képviselte. A vád alá helyezett miniszter mentelmi jogát felfüggesztették. A vád alá helyezett minisztert védelem illette meg, de fellebbezési joga nem volt. Kegyelmi kérvényt nem terjeszthetett elő, csak általános amnesztia esetén nyerhetett kegyelmet. A minisztert meg lehetett fosztani tisztétől, egyes jogaitól. Kivételesen alkalmazhatók voltak a Btk. büntetési tételei. A felszabadulás előtti gyakorlat a parlamenti bíráskodást kiterjesztette a politikai államtitkárok bírósági felelősségre vonására.

A felszabadulás után a köztársasági államformáról rendelkező 1946:I. tv. szerint a köztársasági elnök esetleges felelősségre vonására is az 1848:III. tv. vonatkozott. A parlamenti bíróságot a Nemzetgyűlés tagjaiból kellett megalakítani (1946:I. tv. 16. §).

Az 1949:XX. tv. 27. §-a a miniszteri felelősségről akként rendelkezett, hogy „a felelősségre vonás módját külön törvény szabályozza”. Az alkotmány hatálybalépését követően ilyen törvény megalkotására azonban nem került sor. Az 1949:XX. tv. azon rendelkezése, hogy a miniszteri felelősségről külön törvény rendelkezik, többféle értelmezésre adott alkalmat. Egyik felfogás szerint az alkotmány feladatul tűzte a miniszteri felelősségről

rendelkező törvény megalkotását. E nézet indokolása az, hogy az alkotmány semmiféle formában nem követte az 1946:I. tv-t, amely a parlamenti bírászkodást kifejezetten fenntartotta. Alkotmányunk gyökeresen szakított a régi közjogi intézményekkel, ugyanis ha a régi alkotmány valamely intézményét meg akarta őrizni, akkor arról kifejezetten rendelkeznie kellett volna.

A másik nézet feltételezi, hogy az 1848:III. tv. értelemszerűen hatályban maradt, tehát a változás az, hogy az államfői jogok gyakorlója a NET, és a parlamenti bíróságot a képviselőkől kell megalakítani. E nézet szerint az alkotmányban jelzett külön törvény a részben hatályban maradó 1848:III. tv.

Véleményünk szerint az 1949:XX. tv. megalkotása után – kifejezett rendelkezések hiányában – az 1848:III. tv. nem volt hatályban, és az alkotmány eredeti és módosított szövege egyaránt külön törvény megalkotását rendelte el.

A miniszteri felelősség jelentőségét az alkotmányozó ismételten aláhúzta, amikor 1972-ben, az alkotmány módosításakor változatlanul szükségesnek ítélte a miniszteri felelősségről rendelkező törvény megalkotását (Alkotmánytörvény 39. § [2] bek.) Az alkotmány új szövegét magában foglaló 1972:I. tv. a szabályozás szükségességét két vonatkozásban is kiterjeszti. Egyrészt ide vonja a Minisztertanács tagjain kívül az államtitkárokat is, másrészt a felelősségre vonás módja mellett a miniszterek és államtitkárok jogállásának szabályozását is szükségesnek tartja. *Az alkotmány e rendelkezését hajtja végre az 1973. évi III. tv.*

A miniszter sajátos államjogi felelőssége magában foglalja a *politikai felelősség teljes körű érvényesítését* (beszámolásra kötelezés, válaszadási kötelezettség a parlament színe előtt interpellációs kérdésre, felmentési vagy visszahívási jog). A felelősség érvényesítésében azonban csak az Országgyűlés (két ülészaka között a NET) rendelkezik a felmentés vagy a visszahívás jogosítványával.

A miniszteri felelősség *nem csupán politikai felelősség, hanem egyidejűleg további jogi elemeket is hordoz*. A miniszter egyfelől irányító tevékenységéért felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek (eredményfelelősség), másfelől konkrét intézkedései (esetleges mulasztása) vagy egyéb vezetői magatartása miatt érvényesíthető parlamenti úton vele szemben a politikai felelősség. Az Országgyűlés ügyrendje például részletesen szabályozza a miniszter válaszadási köteletségét az interpellációs kérdésre. Ennek parlamenti elutasítása esetén az Országgyűlés következő ülészakán előterjesztett bizottsági jelentésnek szükségképpen ki kellene térnie a miniszter személyes felelősségére is. Választ kell adnia tehát arra a kérdésre is, hogy a minisztert terheli-e mulasztás az interpelláció tárgyában.

Az államjogi felelősség konkrét esetekben más jogi felelősségi formákkal együtt is felvetődhet. Előfordulhat, hogy ilyen esetben az államjogi felelősség érvényesítése kizárja más jogi felelősségi formák érvényesítését. Pl. a miniszter felmentése kizárhatja a munkajogi vagy államigazgatási jogi felelősségre vonást. Ebben az esetben az államjogi felelősség mint súlyosabb felelősségi forma abszorbeálja az enyhébb fokú munkajogi stb. felelősséget. Ez azonban nem általánosítható, mert a törvényalkotó kifejezetten megerősítette a törvény előtti egyenlőség alkotmányos elvét. A jogi felelősségi formák tehát egymásba is olvadhatnak, vagy külön-külön érvényesíthetők aszerint, hogy az Országgyűlés milyen konkrét határozatot hoz.

A parlamenti bíróság intézményének felújítása – általános felfogás szerint – az állampolgárok törvény előtti egyenlőségének alkotmányos elvébe ütközik. Ha tehát a miniszter büntetőjogi felelősségre vonása válna szükségessé, rendes bírói úton kell lefolytatni a büntetőeljárást. A további jogi felelősségi formák esetében, nevezetesen a polgári jogi, a munkajogi és államigazgatási jogi felelősség esetében a vonatkozó törvények szerint kell eljárni.

A miniszterek és államtitkárok felelősségével összefüggésben a törvény összeférhetetlenségi szabályt is tartalmaz. Ezzel még nagyobb súlyt kíván adni a miniszterekre háruló kötelezettségeknek. A törvény akként rendelkezik, hogy minden olyan tevékenység vagy magatartás, amely ellentétben áll a társadalom érdekeivel, összeférhetetlen a minisztertanácsi tagsággal, illetőleg az államtitkári tisztséggel.

A fentiekből kitűnik, hogy az 1973:III. tv. intézményeinek tartalmát csak jogértelmezés útján állapíthatjuk meg. A törvény a felelősség érvényesítésével kapcsolatos eljárási szabályokat nem tartalmazza. A szakirodalomban kibontakozott vita résztvevői sürgetik a felelősség részletesebb, *a bizalmatlansági indítvány* felvetését is magába foglaló alkotmányos szabályozást. Bizalmi szavazást kérhet a kormány, ezt összekötheti valamely törvényjavaslat elfogadásával is. Bizalmatlansági indítványt a képviselők együtöde terjeszthetne elő. Az alkotmányos szabályozás előírja az indítvány feletti szavazás legkorábbi és legkésőbbi időpontját (öt nap után, de tizenöt napon belül).

- A miniszteri és államtitkári felelősség. (Szerkesztette: Kilényi Géza.) Kiadja „A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata” c. kutatási fő irány Programirodája. Budapest 1981. 298. old.
- Bölönyi József*: Magyarország kormányai 1848–1975. Akadémiai Kiadó 1978. 329. old.
- Dunay Pál*: A kormány az európai szocialista államokban, különös figyelemmel a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsára. Kiadja „A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata” c. kutatási fő irány Programirodája. Budapest 1983. 179. old.
- Halmai Gábor*: A gazdasági minisztériumok belső szervezete. Jogtudományi Közlöny, 1985. 7. sz. 384–391. old.
- Lőrincz Lajos*: A kormányzat rendszerének változásai a szocialista országokban. Jogtudományi Közlöny, 1983. 5. sz. 300–311. old.
- Mónus Lajos*: A kormánybizottságok kialakulása és fejlődése. ÁI. 1981. 1. sz. 1–10. old., *Uo.*: Az országos hatáskörű állami szervekről. ÁI. 1981. 5. sz. 392–400. old.
- Rácz Attila*: A miniszteri felelősség intézménye a burzsoá országokban. Jogtudományi Közlöny, 1982. 3. sz. 188–195. old.
- Sári János*: Miniszteri felelősség az alkotmányjogban. Jogtudományi Közlöny, 1978. 4. sz. 181–186. old.
- Takács Imre*: Kormány, Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. K–Z. Főszerkesztő: Szabó Imre. Akadémiai Kiadó 1980. 1015–1023. old.
- Takács Albert*: A miniszteri felelősség a miniszterek számára megállapított feladatok tükrében. ÁI. 1984. 1. sz. 11–23. old.
- Raft Miklós*: Szervezeti változások a kormányzati irányításban. ÁI. 1988. 5. sz. 385–393. old.

A tanácsi önkormányzati rendszer

8.1. A HELYI ÉS A TERÜLETI ÖNKORMÁNYZAT ESZMÉJE

A polgárság első fejlett önkormányzatai már a középkorban megjelentek azokban a városokban, amelyek uralkodói kiváltságokban részesültek és függetlenné váltak a földesúri hatalommal szemben. Az önkormányzati jog ebben az időben rendkívül széles volt: felölelte a belső szabályozás jogát (városi statutumok, törvénykönyvek), az igazgatás, adóztatás és az igazságszolgáltatás jogát. A városi polgárság képviseleti szervet hozott létre, tisztviselőket választott. A város védelmet biztosított polgárainak, gondoskodott a közbiztonságról, anyakönyvezésről, vízellátásról, tűzvédelemről, szegényügyről stb. A városi önkormányzatban azonban a kezdeti időktől a leggazdagabb polgárok befolyása és érdeke érvényesült. A városi polgárság erősödésének jele volt, hogy az országos törvényalkotásban is helyet kért képviselői számára.

A városi önkormányzathoz képest alacsonyabb szintet ért el a jobbágységek és a nemesi községek önkormányzata.

Az önkormányzat egyik formája tehát a városi és községi lakosság jogosítványaként, a város vagy község választott szervei útján kifejtett tevékenység volt. Érvényesítése attól függött, hogy az önkormányzat milyen anyagi erőforrásokkal bírt. A városi önkormányzat magában hordozta a demokratikus fejlődés lehetőségét is.

A középkori feudális viszonyokra vezethető vissza az önkormányzat másik típusának, a területi önkormányzatnak a létrejötte. Nagyobb területi egységekben alakult ki a nemesi osztályhoz tartozók rendi önkormányzata. A nemesség önkormányzata a bíraskodásra épült fel. Hazánkban a kehidai oklevél (1232) az első dokumentuma a nemesség vármegyei önkormányzatának. Az európai államok többségében a nemesi területi önkormányzat ha-

sonló szinten valósult meg (grófság, tartomány), amelynek kisebb egységei (járás, kerület) is létrejöttek.

A polgári forradalmak győzelme után megjelenő politikai állam az önkormányzatokra is kiterjeszti az állami főhatalmat. Ennek eredményeképpen az önkormányzat igazgatszolgáltatási és katonai védelmi funkcióit a központi államhatalom veszi át, a népképviseleti alapon választott önkormányzat feladatai a helyileg ellátandó közigazgatásra korlátozódnak.

A helyileg jelentkező feladatok teszik szükségessé az önkormányzatok állami támogatásának bevezetését. Ez is megalapozza a kormány felügyeletének kiterjesztését az önkormányzatokra.

Az önkormányzati rendszereket a burzsoá jogtudomány a felügyelet jogi eszközei szerint az alábbi módon csoportosította.

a) *Az angol decentralizáció* lényege az, hogy a parlament törvényben alapítja meg az önkormányzatok hatáskörét. Ennek alapján az angol önkormányzatok (községi és városi tanácsok, vidéki járások, városi járások és grófságok tanácsai) elvileg függetlenek, és csak a parlament irányíthatja őket. A kormány az anyagi támogatás eszközeivel befolyásolja az önkormányzatok politikáját. Az angolszász jogrendszerű államok helyi önkormányzati rendszeréhez hasonló önkormányzat alakult ki a skandináv államokban, Hollandiában és Svájcban.

b) *A francia centralizáció* a hatáskört illetően abból indult ki, hogy az önkormányzat (községi tanácsok, járási tanácsok, tartományi vagy megyei tanácsok) hatásköre egyetemes, és külön szabályozás nélkül kiterjedhet bármilyen helyi feladat megoldására. Az önkormányzat működését azonban központilag kinevezett állami tisztviselők ellenőrzik, jóváhagyási jogkört gyakorolnak (régiónok főnökei, prefektusok, alprefektusok).

c) A hatáskörökre vonatkozó angol decentralizációt és az erőteljes központi felügyeletet egyesítette a *porosz önkormányzati rendszer*, amelyet Ausztriában és Magyarországon is átvettek. A képviselő elvét erősen korlátozta a vagyonos osztályok közvetlen részvétele a képviselő-testületekben (virilizmus).

Az önkormányzati hatásköröket a burzsoá jogtudomány két csoportra bontja. Az önkormányzat saját jogán gyakorolt hatáskörének tekinti a helyi jellegű feladatok megoldását. (Ilyenek a kommunális feladatok, a szegényügy, oktatásügy, a helyi közlekedés stb.) Átruházott hatáskörnek minősítik azokat a közigazgatási feladatokat, amelyeknek az ellátását a kormány országosan egységes szabályozással a helyi szervekre bízta. (Ezek az anyakönyvezés, egészségügyi, építésügyi, iparhatósági igazgatás stb.)

A polgári önkormányzatok a polgári demokrácia megvalósulása esetén a néptömegek érdekeit szolgálhatják. A dolgozók érdekében fellépő baloldali pártok együttműködése sok helyen lehetővé teszi progresszív többség

elérését a helyi „parlamentben”. Ilyen esetben az önkormányzati intézmények fejlesztését, a város- vagy községpolitikát a dolgozó tömegek igényeinek szolgálatába állítják. Az önkormányzatok azonban gazdasági gyengeségük folytán nem függetleníthetik magukat a központi szervektől. Így pl. Angliában az *ultra vires* elve címén a kormány megtilthatja az önkormányzatnak egyes szerződések megkötését vagy fejlesztési terv megindítását.

A demokratikus önkormányzati rendszer leggyakoribb korlátai:

- a *választójogi* *cenzusok* alkalmazása, az arányos képviselet elvének megsértése;
- az önkormányzat *politikai céljainak* a keresztezése az anyagi támogatás megtagadásával;
- az önkormányzati testületi *döntések felülvizsgálása* állami tisztviselők útján;
- az *önkormányzatoktól független igazgatás szervezése* dekoncentrált közigazgatási szervek létrehozásával (energiaügyi, ügyi igazgatás stb.);
- az önkormányzatok felett kialakított és központilag igazgatott átfogó területi egységek (régiónok) létesítése a területfejlesztés koordinálására.

A burzsoá helyi önkormányzat eszmei modellje – a kormánytól független, saját ügyeiben önálló önkormányzat – gyakorlatilag nem valósulhat meg. Az urbanizáció anyagi terhei, a lakosság egészségügyi, kulturális és szociális ellátása az *önkormányzatokat anyagi függőségbe kényszeríti*. Az átruházott hatáskörben ellátott ügyekben az önkormányzati igazgatás a központi szakigazgatási szervek utasításainak hatálya alatt áll. Ilyen anyagi és jogi feltételek mellett még a hatásköri vagy közigazgatási bíraskodás lehetősége – akár a kormánnyal szemben is igénybe vehető bírói döntés – sem jelent teljes garanciát az önkormányzati jogok megvalósítására.

8.2. A BURZSOÁ MAGYAR ÖNKORMÁNYZATOK. A TANÁCSRENDSZER LÉTREHOZÁSA

Az 1848-as polgári forradalom az önkormányzatokra nézve is kimondta a népképviselet elvét, megvalósítására azonban nem kerülhetett sor. A kiegyezést követő törvényhozás többé-kevésbé lemásolta a porosz rendszert (1870:XLII. tv. a vármegyékről, 1871:XXII. tv. a községekről, amelyet felváltott az 1886:XXII. tv.)

A megyei önkormányzat testületi szerve a vármegyei törvényhatósági bizottság, amelynek tagjait fele arányban választották. Másik felét választás nélkül – a legtöbb adót fizető polgárok – töltötték be (virilizmus). A köz-

igazgatás reformjáról szóló 1929. évi XXX. tc. vezette be a választással kombinált virilizmust. A törvényt a virilisek arányát 2/5-re csökkentette.

A vármegye élén az *alispán* állt. A törvényhatósági bizottság választotta meg a járások élére a *járási főszolgabírókat*. A nagyobb városoknak törvényhatósági joguk volt. A törvényhatósági jogú városok nem tartoztak a megye fennhatósága alá. *Budapest* a székesfőváros rangját viselte; törvényhatósági bizottsága polgármestert, a kerületek élére kerületi előjárókat választott.

A törvényhatóságok felügyeletét a megyékben a kormány bizalmi embere, a *főispán* (Budapesten főpolgármester) látta el. A főispánt a belügyminiszter előterjesztése alapján az *államfő* nevezte ki. A főispán erősítette meg a törvényhatóság vagyoni jogi döntéseit, felfüggeszthette az önkormányzat határozatait, tisztviselőit.

A törvényhatósági jogú városok száma 1945-ben 8, a vármegyék száma pedig 25 volt. Földrajzi területük aránytalan: a legnagyobb megye, Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye mezőgazdasági lakosságával ellensúlyozta az ugyancsak ide tartozó főváros környéki peremvárosok, községek szervezett munkásságának potenciális politikai erejét (Újpest, Kispest, Csepel, Pest-erzsébet, Pestlőrinc stb.).

A *községi önkormányzat* testületi szerve a *képviselő-testület* volt, amely összetételében a felszabadulásig megtartotta a virilizmust: fele részében közvetlenül – választás nélkül – a legtöbb adót fizetők töltötték be a tagsági helyeket. (Nyers virilizmus.)

Községi önkormányzatuk volt a falusi községeknek és a városoknak (megyei város, mezőváros). A községi képviselő-testület *községi bírót*, a városi képviselő-testület *polgármestert* választott.

A községi önkormányzat lehetőségeit a község vagyoni helyzete (bevételei) határozták meg. Elvileg a község önállóan gazdálkodott, intézményeket tarthatott fenn. A község kiadásainak fedezetéül – az államnak fizetett adók összegéhez igazítottan – *községi pótdótot lehetett* kivetni. A községi vagyoni elidegenítésének korlátja volt az, hogy a vagyoni törzsvagyoni szintje alá nem csökkenhetett.

Az államterület minden része valamely község területéhez tartozott. A község hatósági jogot gyakorolt területén lévő minden vagyoni nyilvántartás, adóztatása felett.

A községi önkormányzat tisztségviselője a *községi jegyző* volt. Iskolázottságánál fogva ténylegesen ő vezette a község ügyeit. A nagyközségek önállóan, a kisközségek közjegyzőséget alkotva közösen alkalmaztak jegyzőt. A jegyzőt a pályázók közül a főszolgabíró javaslatára a helyi képviselő-testület választotta.

A községek és vármegyék hatáskörében megkülönböztették egyfelől az

önkormányzati hatásköröket, amelyek gyakorlása felett a főszolgabíró, megyék esetében a főispánt felügyeleti jog illette meg, másfelől az *átruházott hatáskörben* ellátott igazgatási feladatokat, amelyekben a kormány rendelkezései érvényesültek.

A helyi önkormányzatok az igazgatásban korlátozottan vettek részt. Az adóügyi, tanügyi, mezőgazdasági, útügyi, erdészeti stb. igazgatás nem az önkormányzati igazgatás, hanem a *dekoncentrált igazgatási szervek* feladata volt. Általában megyei szinten vagy több megyére kiterjedő illetékességgel hoztak létre igazgatóságokat, felügyeleteket, amelyek a központi szakigazgatás kihelyezett szerveiként működtek. Az önkormányzati igazgatás és a központilag irányított igazgatási szervek koordinálása a főispán feladata volt, amit a *megyei közigazgatási bizottság* közreműködésével végzett.

A *felszabadulás után* a helyi nemzeti bizottságok feladata lett az önkormányzatok demokratikus összetételének biztosítása. Megszűnt az adófizetéshez igazodó tagság. Az átalakult képviselő-testületek a tanácsok megválasztásáig (1950 októberéig) álltak fenn. A járásek élére járási főjegyzők kerültek.

Az 1949. évi XX. tv. tanácsokra vonatkozó rendelkezéseit az 1950. évi I. tv. valósította meg. A választások 1950. október 22-én történtek. A tanács-tagok választásáról szóló 1950. évi 31. tvr. lajstromos választásokat írt elő, kötött lajstrom formájában. A második ciklus választása már egyéni választókerületekben történt (1954. évi IX. tv.).

A burzsoá területi önkormányzatok eszmei függetlenségével szemben, annak tagadásaként elvi tartalommal nyert megfogalmazást az az alkotmányos tétel, hogy a *tanácsok a szocialista államhatalom helyi szervei*. Az első tanácstörvény indokolása szerint: *A helyi tanácsok működési területükön az egységes államhatalom képviselői*. A helyi tanács köteles végrehajtani a törvényeket, a felsőbb rendelkezéseket és utasításokat.

A tanácsok munkájában a helyi fejlesztés, demokratikus közéleti aktivitás szervezése helyett a magasabb szintű döntések, nemegyszer utasítások végrehajtása vált tipikussá. A személyi kultusz és a gazdaságpolitikai hibák felismerése után megkezdődött a tanácsok önállóságának megteremtése. 1954-ben vezették be a községi és városi tanácsok saját fejlesztési alapját, amely helyileg képződött a lakosság, illetve vállalatok befizetéseiből és a tartalékolást is lehetővé tette. A községfejlesztési alap kedvező tapasztalatai alapján lehetett később az egész tanácsai gazdálkodást átalakítani.

A tanácsok központi irányítását 1949–1953 között a Minisztertanácstól átruházott hatáskörben a *bellügyminiszter* látta el. 1953–1954-ben a *Minisztertanács* saját jogán gyakorolta az irányítás jogát. Az 1954:X. tv. a tanácsokat mint választott szerveket kizárólagosan a legfelsőbb államhatalmi szervek alá rendelte, így az irányítás a NET feladata lett. A második tanács-

törvény megalkotását megelőzte ezért az alkotmány módosítása (1954:VII. tv.).

A harmadik tanács törvény az 1971:I. tv. Eszerint a *tanácsok a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervei.* (Ttv. 2. § 1 [1] bek.) A tanácsok részei a politikai mechanizmusnak is, de egyben kötelezően szervezett, központilag felügyelt és jogszabályokban megállapított feladatokat ellátó *állami-képviselői* szervek. A preambulum kiemeli, hogy a tanácsok a szocialista államszervezet részei, amelyek a népi hatalmat, a szocializmus építését, a lakosság érdekeit szolgálják. A jogszabályok a tanácsok számára kötelező feladatokat szabnak meg, s a tanácsok felelősek e feladatok végrehajtásáért. Az állami keretekben viselt felelősséget a törvény *szervezeti és hatásköri intézkedésekkel* biztosítja (alárendeltségi formák, választás megerősítése, felügyeleti jogkör).

A tanácsok mégsem minősíthetők kizárólagosan az államszervezet alkotóelemeinek, mert a tanácsok egyidejűleg a *politikai rendszer jelentős alapintézményei.* A tanácsok politikai intézmények azért, mert az állampolgárok legszélesebb körét képviselő szervek.

Napjainkban gyakran felvetik, hogy az önkormányzat a civil társadalom önszerveződése. A lakóhelyi közösség valóban elemi szerveződés eredménye, amely az együttélésen, az egymásrautaltságon, a közös érdekeken alapul. Ez a szociológiai oldal azonban egy külső tényezőtől függően nyeri el az önkormányzati jellegét: az állami elismerés, a közhatalmi igazgatáshoz képest élvezett autonómia a folyamat lényeges eleme. A vita magva sokkal inkább az, hogy az önkormányzat a közösséget vagy a közösség képviselőt illeti meg. Egyre inkább elfogadott álláspont, hogy a lakóhelyi közösségeknek, mint a társadalom alapvető egységeinek, történelmileg kialakult identitása megköveteli, hogy elismerjük, alkotmányosan biztosítsuk önkormányzatukat; a közösség közjogi kifejezését.

Jogi megközelítésben a *tanácsok állami szervek.* A *megyék, városok és községek* alkotmányos státusát éppen a tanácsok létrehozásának a joga fejezi ki, a tanács mint képviselői szerv testesíti meg a közjogi jogalanyiságot.

A tanácsok szervezetében jelentős módosítás történt a választójogról rendelkező 1970:III. tv.-ben, amely alkotmánymódosító törvény volt. A törvény rendelkezése folytán az 1971. évi választások alkalmával már nem választottak járási tanácsokat. A járás közigazgatási és igazságszolgáltatási területi egység maradt 1983 végéig, amikor alkotmánymódosítással a járássok véglegesen megszűntek.

A járási igazgatási funkciók jó részét a községek vették át. Amennyiben ennek feltételei hiányoztak, 1984. január 1-jétől a kijelölt 120 város és akkor 19 nagyközség tanácsának szervei mint a *városhelyek* székhelyének ta-

nácsi igazgatási szervei működtek közre a községek megyei irányításában és igazgatási feladatainak ellátásában. (1983:26. tvr. a tanácstörvény módosításáról.) Ma már 7 megyében a megyék közvetlenül látják el a községek irányítását, ezekben a megyékben, tehát a városkörnyék mint területi egység megszűnt.

8.3. A TANÁCSOK KÉPVISELETI, ÖNKORMÁNYZATI ÉS ÁLLAMIGAZGATÁSI JELLEGE

a) A tanácsok népképviseleti jellege a szocialista demokrácia egyik elsődleges megnyilvánulása. Tartalmában kifejezi, hogy a tanácsok az általuk képviselt választók megbízásából, területük lakosságának nevében és érdekében tevékenykednek; képviselik a lakosságot.

A képviselet tartalmával kapcsolatban a tanácstörvény nem hagy kétséget abban a tekintetben, hogy *a tanácsok funkcióköre nem korlátozódik a helyi érdekek kifejezésére*. Tételes felhatalmazást kaptak országos jelentőségű kérdések megvitatására és javaslatok előterjesztésére (Ttv. 9. § [2] bek.), helyileg pedig felelősek a központi feladatok megvalósításáért.

A tanácsi képviselet tartalmát a törvény differenciáltan állapítja meg.

A városokban és községekben a közvetlenül választott községi és városi tanácsok a település (települések) közösségi érdekeinek a képviselői.

Sajátos a Fővárosi Tanács és a fővárosi kerületi tanácsok helyzete. A képviselet mindkét szinten átfedi egymást: nem választhatók el a fővárosi feladatok a kerületi feladatoktól. A fejlesztési feladatok azonban túlnyomórészt fővárosi szemléletet követelnek.

A nagyobb, átfogó jellegű területi egységek közül a *megye képviseleti egység*. A megyei tanácsstagok is közvetett úton kerülnek megválasztásra. Feladatuk a községi és városi érdekek integrálása, a megyei érdekek megfogalmazása és mindezek képvisellete az országos hatáskörű szervek előtt.

A képviselet felépítése meghatározza a tanácsstagok és az állampolgárok kapcsolatát. A községi, városi és fővárosi kerületi tanácsstagok közvetlenül a választópolgárok közösségének kötelesek beszámolni. A választókat illeti a visszahívási jog. A fővárosi és megyei tanácsok tagjai ilyen minőségükben az őket delegáló (választó) tanácsnak tartoznak beszámolni.

A tanácsok tömegkapcsolatai – a tanácsstagok és a választók kapcsolatain kívül – más formákon keresztül is megvalósulnak. Meg kell említenünk az *állandó bizottságokba* választott állampolgárok tevékenységét, vagy a

Hazafias Népfront szerveivel és más tömegszervezetekkel való együttműködést.

A társadalmi-politikai feltételek kedvezőek ahhoz, hogy az állami munkát általában – tehát a szakmai ismereteket, hozzáértést követelő államigazgatást is – a képviseleti szervek hatékony politikai ellenőrzésének vessék alá. A képviseleti szervek azért képesek a szakosított apparátushoz viszonyítva magasabb szintű társadalompolitikai döntésekre, mert a tömegekkel való szoros kapcsolatuk folytán *általános érvényű politikai elemeket tudnak érvényesíteni a szakkérdések elbírálásában is*. A képviselet és szakapparátus közötti differenciákat a képviselet általános irányító hatáskörével, koordináló és ellenőrző szerepével lehet áthidalni.

A törvény a tanácsok feladatai között előírja a *nemzetiségi egyenjogúság érvényesítését*. A nemzetiségek politikai jogai fejeződnek ki a képviseleti szervek összetételében. Ezen túlmenően az igazgatásban is gondoskodni kell a nemzetiségek anyanyelvhasználatának lehetőségeiről, kulturális jogaik érvényesülését szolgáló feltételek biztosításáról.

b) *A tanácsok önkormányzati jellegét* maga az alkotmány fejezi ki, amikor arról rendelkezik, hogy a *tanács képviseli a lakosság érdekeit, működési területén megvalósítja a dolgozó nép önkormányzatát*. (Alkotmánytörvény 43. § [1] bek. a) pontja.) A tanácstörvény is a népképviselet megvalósulásához kapcsolja a tanácsok önkormányzati jellegének kifejezését. A törvény a *helyi érdekek képviseletére „a dolgozó nép önkormányzatának megvalósítására”* helyezi a hangsúlyt. Az önkormányzati jelleg tehát a tanácsok szükséges és erősítendő *önállóságát, öntevékenységet* fejezi ki. Az önkormányzat hatásköri biztosítékai magukban foglalják az önkormányzat korlátait is.

A tanácsok önkormányzati jellege abban nyilvánul meg, hogy a lakóhelyi közösségek alkotó energiáinak mozgósításával önállóan oldanak meg helyi feladatokat. Az önállóságot *szervezeti és hatásköri biztosítékokkal* kellett ellátni.

Az 1971. évi I. törvény:

- biztosítja a képviselet önállóságát a helyi ügyekben;
- meghatározza a képviselet hatáskörébe utalt feladatok ellátásának módját, ennek megfelelően a hatáskörök jogi szabályozásának módszereit;
- növeli mind a képviselet testületi, mind a választott tagok egyéni felelősségét;
- biztosítja a tanács döntési jogát az igazgatás szervezeti és személyi kérdéseiben;
- meghatározza a tanács gazdasági önállósága realizálásának eszközeit (vagyonjogi, költségvetési, adóztató és egyéb jogok a településfejlesztés, a kommunális szolgáltatások, a kulturális, oktatási, egészségügyi és szociális ellátás biztosítása érdekében);

- alkalmazza a tanácsi szintek közötti differenciálást, a hatáskörök konkrét meghatározását a községi, városi és megyei tanács számára;
- differenciált hatásköri rendezést ad azonos szinten belül a tanács és szervei számára;
- megteremti a tanács számára a koordinálás eszközeit a tanácsi és a nem tanácsi, de helyileg működő igazgatási szervek, vállalatok és intézmények között, a lakosság szükségleteinek minél teljesebb és magasabb színvonalon történő kielégítése érdekében.

c) A tanács törvény kifejezésre juttatja a tanácsi szervezet kiterjedt feladatkörét az államigazgatási feladatok ellátásában. Jogelvként rögzíti, hogy *a lakosságot közvetlenül érintő államigazgatási feladatok a tanácsok hatáskörébe tartoznak.* (Ttv. 6. § [1] bek.)

A tanácsok széles körű részvétele az államigazgatási munkában számos előnnyel jár. A bürokratikus jelenségek elleni fellépés nagyobb hatékonysággal történhet, hiszen a képviseleti szervek nagyobb politikai súllyal törekedhetnek a jelenségek megszüntetésére. A hivatali ügyintézés, az ügyintézők személyes felelőssége, a munka politikai tartalma erősödik azáltal, hogy a képviselet ellenőrzése alá kerülnek olyan ügycsoportok, amelyeket korábban centrális irányítású államigazgatási szervek intéztek. A tanácsok államigazgatási jellegének megfogalmazása tehát az *államigazgatás demokratizmusának erősítését is magában foglalja.*

8.4. A TANÁCSOK ORSZÁGOS RENDSZERE

A tanácsok felépítése az államterület belső tagolásához igazodik. Az állam területét a közfeladatok eredményes megoldása érdekében úgy kell lépcsőzetesen tagolni, hogy a területi fokozatoknak megfelelően kialakított szervezeti egységek optimális feltételekkel rendelkezzenek a terület összehangolt fejlesztésének megoldásához, az igazgatási, bűnüldözési és igazságszolgáltatási feladatok törvényes ellátásához.

A területi beosztás történelmi fejlődése azt mutatja, hogy a területi tagolást a társadalom politikai és gazdasági rendje határozza meg. A magyar polgári állam területi beosztását módosítani kellett. E munka során a következő főbb területszervezési követelményeket kellett megtartani:

- a területi-szervezeti tagolás tegye lehetővé, hogy a területi egységekben megvalósuljon a demokratikus képviseleti rendszer és önkormányzat, ugyanakkor érvényesüljön a központi államakarat is;
- az állami munkát, különösen az államigazgatást, bűnüldözést és igazságszolgáltatást úgy lehessen átszervezni, hogy azok az állampolgárok számára jól elérhetőek legyenek;

- a területi-szervezeti tagolás vegye figyelembe a természet- és gazdaságföldrajzi egységek területi elhelyezkedését;
- az önálló egységek kialakításában figyelemmel kell lenni a lakosság nemzetiségi megoszlására.

Alkotmányunk 41. §-a rendelkezik az *általános területi egységekről*. A Magyar Népköztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra, községekre tagozódik. A főváros és a városok kerületekre oszthatók. (1983:II. tv. 1983. dec. 31-én a járásek megszűntek.)

Vannak olyan államigazgatási, igazságszolgáltatási vagy gazdasági feladatok, amelyek a fenti területi beosztásban nem láthatók el. Így *speciális működési területe* van pl. a vízügyi vagy a vasútigazgatásnak. Gyakori a gazdasági tevékenységben a speciális területi beosztás (nagykereskedelmi központok, ellátó hálózatok központjai stb.). A *regionális vagy területközi szervek központi irányítás alatt állnak*, de a területi egységekben működő szervezetekkel is kapcsolatot kell tartaniuk.

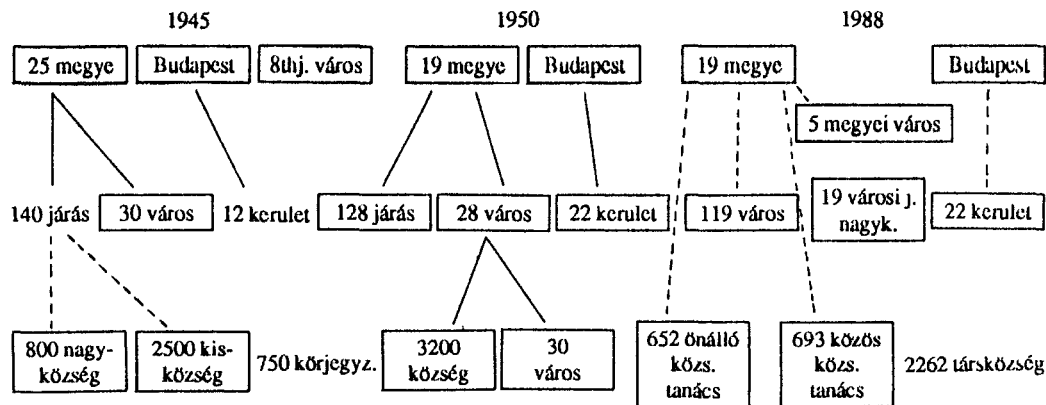
Az általános területi tagolódásban a megyei szint a meghatározó, a társadalmi-politikai szervek és az államszervezet fontosabb területi egységei a megyékben helyezkednek el.

Az előbbiek közül a megyei pártszervek, az utóbbiak közül az alá-fölérendeltségben működő szervek, a megyei rendőr-főkapitányság és a megyei főügyészség biztosítják a megye túlsúlyát. A tanácsai szervezet az igazgatási jogosítványain túl a központi támogatások „elosztásában” játszott szerepe folytán rendelődik a helyi tanácsok fölé. Ezzel a szervezetben kialakult aránytalan „súlyozással” szemben az *önkormányzat megvalósulásának elsődleges színtere* a két alapvető település, *a falu és a város*. Ezen a két szinten a legaktívabb a lakóhelyi közösség. A falvakban és a városokban kell kielégíteni az elemi közösségi szükségleteket: az alapfokú oktatást, egészségügyi és szociális gondozást és a kereskedelmi ellátást. A város pedig saját lakosságának és környezetének a középfokú ellátását is biztosítja (köziskolák, kórház stb.).

Magyarország településszerkezete egyenetlen elosztású. Az Alföld tanács települései, a mezővárosok és a nagy lélekszámú falvak nagyobb térségekben találhatók, ettől eltérően a Dunántúl és Észak-Magyarország aprófalvas tájegységeiben szervesen és arányosan helyezkednek el a városok. Erre a településszerkezetre történetileg is gyakran váltakozó önkormányzati és igazgatási rendszer épült. Az itt közölt szervezeti felépítés tükrözi az alapvető adatokat és a változások irányát is. Szembeötlő az urbanizáció felgyorsulása, a községek nagymértékű integrációja (közös tanácsokba történt összefogásuk) és ennek révén a községi igazgatás közös szervezése (a régi körjegyzőséghez hasonlóan), illetőleg a számszerű egybeesés a járás és a későbbi városkörnyék esetében.

A helyi képviseleti és igazgatási szervezet

(1945–1988)



11 városkörnyék 193 városi + 18 v. j. nk.* székhely,

önkormányzati képviselet

tanács

területi és helyi tanács

* városi jogú nagyközség

A tanácsrendszer létrehozásakor az önkormányzat elvetése, a centrális irányítás érvényesítése párosult az igazgatási apparátus teljes kiépítésével. Megszűntek a községgyűlések, a községek is saját igazgatáshoz jutottak. Valóságosan azonban a járási szinten intézték az ügyeket. A községek elaprózott és szakszerűtlen hivatali szervezete lényegében a beszolgáltatási és adózási nyilvántartást végezte.

A második tanács törvény (1954:X. tv.) kifejezetten ösztönözte a kisközségek közös tanácsba szervezését. Ennek a feltételei jóval később, a több község határát felölelő nagy termelőszövetkezetek szervezése után jöttek létre (a hatvanas évek közepétől).

A közös községi tanácsok szervezésében mindenekelőtt igazgatási érdekek domináltak. Az „egy tanács – egy vb – egy apparátus” erőltetésével szervezett közös községi tanácsok a nem székhely társközségek fejlődését nagyon hátrányosan érintették. Ennek tudható be, hogy a nyolcvanas években megjelentek a visszarendeződésre (szétválásra) irányuló törekvések. *Az előljáróságok* felállítása 1985-ben javított a helyzeten.

Az urbanizáció üteme nem volt olyan lendületes, mint az igazgatás igényei. Arra azonban elegendő alapot teremtett, hogy megszüntessék a községi tanácsok önállóságát korlátozó járási hivatalokat és a városi szakigazgatást vonják be a községi hatósági ügyintézésbe. A „városkörnyék” fogalma emlékeztet az Erdei-Bibó-féle közigazgatási reformtervben szereplő város-megyére. Újabban azonban a megyei irányítás városi közreműködés nélkül is megvalósítható a községek irányában, ezért már 7 megyében megszűnt a városkörnyék. Az urbanizációs folyamat beérésének bevétele nélkül valamennyi városi jogú nagyközségnek megadták a városi jogállást, egyben az alkotmánymódosítás lehetővé tette, hogy a községek és városok közös tanácsot alkothassanak. (1989:I. tv. 8. § az Alk. 42. § [1] bek módosításáról.)

A tanácsok országos hálózata úgy épül ki, hogy az alapegységek, a községek és városok fölött nagyobb területi egységek összefogására is képes legyen, valamint területi érdekeket tudjon képviselni. A megyei tanácsok kétirányú közvetítő feladatkört töltenek be: *a) lefelé biztosítják a központi-lag meghatározott feladatok végrehajtását; b) felfelé pedig a megye városainak és községeinek összesített érdekeit képviselik.*

A lakossággal tartott közvetlen kapcsolat és a települési (városi, községi) fejlesztési feladatok ellátása szempontjából két követelményt kell kielégíteni. Az egyik az, hogy a szervezet minél közelebb legyen a lakossághoz, vagyis lehetőleg közvetlenül a városokban és községekben legyen a tanács megalakítható. A másik – ezzel néha szembekerülő követelmény –, hogy *a szervezet legszűkebb fokozata is rendelkezze feladatai végrehajtására elegendő hatáskörrel, anyagi eszközökkel és személyi erővel.* Ezért a tanács törvény

a kisebb települések közös községi tanács alá rendelését ösztönzi, de kötelezővé teszi a falugyűlés rendszeres összehívását és eljáróság alakítását.

Megállapítható tehát, hogy a tanácsok országos rendszere átfogja az egész lakosságot, a lakossághoz legközelebb álló szervezet, amely képviseleti jellegénél fogva a lakosság érdekeit fejezi ki, az állampolgárok közvetlen ellenőrzése alatt és aktív közreműködésével tevékenykedik. Miután a tanácsokra hárul az igazgatási feladatok nagy részének ellátása is, a lakosság a tanácsai szervezet útján kapcsolódik a legszorosabban az államszervezethez.

Az Alkotmánytörvény 42.§ (1) bekezdésének rendelkezése szerint tanács működik tehát a fővárosban, a megyékben, a főváros kerületeiben, a városokban és községekben. Tanácsot több község közösen is alakíthat.

A Tanács törvény részletesebben szabályozza a kérdést. Megkülönbözteti egyrészt a helyi tanácsokat, amelyek községben, nagyközségben, városban, megyei városban, a főváros kerületeiben működnek. Másrészt külön említi a fővárosi tanácsot, illetőleg területi tanácsokként a megyei tanácsokat.

A tanácsok tevékenysége elsősorban működési területükre irányul. A tanács által létesített intézmények nemcsak helyi szükségletet elégíthetnek ki, hanem gyakran körzeti igényeket is ellátnak. A városi és a nagyközségi tanácsok nemcsak az alapfokú szükségleteket ellátó intézményeket, vállalatokat tartanak fenn, hanem olyanokat is, amelyek a település vonzáskörébe tartozó községek lakosságának középfokú ellátását is biztosítják. Így egyes tanácsok hatóköre nagyobb területet érint, mint az adott tanács működési területe.

Területszervezési előterjesztések tárgyában országos szintű szervek döntenek az alábbi hatásköri megosztás szerint:

a Népköztársaság Elnöki Tanácsa: község városi rangra emelése; városi jog megadása nagyközségnek, város megyei várossá nyilvánítása; fővárosi kerület szervezése, megszüntetése; megyék összevonása, megyeszékhely kijelölése, községalakítás, egyesítés; községi közös tanács szervezése vagy szétválása, városkörnyék szervezése.

A Minisztertanács: megyehatár módosítása (község, város átcsatolása); államigazgatási helynév megváltoztatása; új helynév bevezetése.

A megyei tanács: nagyközséggé nyilvánítás; községi közös tanács székhelyének áthelyezése; a megye községei közötti határrész átcsatolása.

A Tanács törvény rendelkezéseit a végrehajtásról szóló 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet (Vhr.) részletszabályokkal egészíti ki. A tanács – a képviseleti jellegének megfelelően – területszervezési ügyekben a lakosság többségének a véleménye ismeretében foglal állást vagy tesz javaslatot. A tanács ebben a kérdésben konzultatív helyi népszavazást is elrendelhet. A helyi tanács javaslatának továbbítása – a NET vagy a Minisztertanács döntését

igénylő ügyben – a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottságának feladata. Az előterjesztésben állásfoglalását, javaslatát is közli.

Azonos szintű területi egységek elnevezése nem egyezhet. Államigazgatási helynév megállapításakor figyelemmel kell lenni a történelmi hagyományokra, a földrajzi környezetre és a nyelvhelyességi követelményekre. Az államigazgatási helyneveket a Központi Statisztikai Hivatal az államigazgatási helynévkönyvben nyilvántartja (Vhr. 10–11. §).

8.5. A TANÁCSOK FELADATAI, HATÁSKÖRE

A jogi szabályozásban a feladatkör és hatáskör meghatározott viszonyban állnak egymással. A feladatkör szélesebb, a hatáskör szűkebb tevékenységet fejez ki. *A feladatok megoldása során gyakorolható döntési jogosítványokról a hatásköri szabályok rendelkeznek.* A hatásköri feladatok ellátásában közreműködő szervek közötti munkamegosztást és a felhasználható *eszközrendszert* fejezi ki. A hatásköri szabályok biztosítják a szervek felelősségének elhatárolását, egyidejűleg pedig a tevékenység összhangjának megteremtését.

A tanácsok feladatai körében a Tanácstörvény tevékenységi területeket sorol fel. A tanácsok szervezőmunkájukkal, döntéseikkel vesznek részt ezeknek a feladatoknak a megvalósításában. A feladatok sorában több olyan tevékenységi irány is szerepel, amelynek a kifejtése nem kizárólag tanácsai feladat, hanem országos szervek is közreműködnek a megvalósításban (pl. az egészségügyi ellátás, szociális gondozás, iskoláztatás stb.).

A tanácsai feladatok szabályozásában a törvény többféle megközelítést alkalmaz. Összefoglaló jelleggel felsorolja a tanácsok feladatait, így meghatározza az államszervezet egészén belül a tanácsokra mint képviseleti-önkormányzati szervekre háruló feladatokat. Ezek a tanácsok *általános feladatait* fejezik ki. Lényegében három kérdés körül csoportosíthatók ezek az általános feladatok:

- A tanács képviseli a lakosság érdekeit. Ellátja, szervezi a kommunális, szociális, egészségügyi, kulturális és oktatási szükségletek kielégítését (helyi feladatok).

- Végrehajtja azokat a feladatokat, amelyekre jogszabályok kötelezik az országosan jelentkező feladatok helyi megvalósítása érdekében. Ellátja az államigazgatási munkát, a lakosságot érintő hatósági tevékenységet (országos feladatok).

- A tanács létrehozza saját szerveit, gondoskodik ezek irányításáról, munkájuk ellenőrzéséről és a nem tanácsai szervekkel való együttműködés szervezéséről. Feladatainak ellátásában széles körben támaszkodik a társa-

dalmi szervezetekre és a lakosság közvetlen részvételére (szervezeti feladatok).

A feladatkörök felsorolása közvetlenül átvezet a hatáskörök szabályozásának kérdéseire. A törvény a hatáskörök szabályozását is differenciáltan közelíti meg.

A hatáskörök szabályozása megköveteli, hogy az egyes teendőket, jogszabályokat és köteleességeket a jogalkotó tanácsi szintekhez kösse. A szervezet tevékenységi körének differenciálása egy-egy tanácsi szinten belül is szükséges. Meg kellett állapítani a tanácsülésnek, a végrehajtó bizottságnak és szakigazgatási szerveknek a feladatait.

A hatáskörök új szabályozása lehetővé teszi, hogy a tanács szervei *önálló hatáskör* birtokába jussanak. A hatáskörelvonás tilalmának – amelyet az 1957. évi IV. tv. az államigazgatási eljárásra nézve kimondott – érvényesülnie kell az egész tanácsi szervezet tevékenységében. A hatáskörök elhatárolása esetén érvényesíthető a szervek felelőssége is, mert megállapítható, hogy melyik tanácsi szerv milyen döntésekre jogosult, illetőleg milyen feladatok ellátására kötelezett.

a) A tanácsok általános feladatai

A tanácsok képviseleti jellegéből következik, hogy feladataik szabályozására nem jogosult valamennyi jogalkotó hatáskörrel felruházott szerv. A Tanács törvény meghatározott körre szűkíti a tanácsok feladatait szabályozó jogforrásokat. A tanácsok feladatait és hatáskörét *törvénnyel, törvényerejű rendelettel, minisztertanácsi rendelettel vagy határozattal és tanácsrendelettel lehet szabályozni*. A tanács feladatait átfogóbban a Ttv. 9. §-a foglalja össze.

A tanács tevékenysége során

- képviseli a lakosság érdekeit;
- gondoskodik a jogszabályok végrehajtásáról, védi és erősíti a szocialista törvényességet, védi és erősíti a társadalmi tulajdont, ellátja a szövetkezetek állami felügyeletét, biztosítja az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, védi a személyi tulajdont, gondoskodik arról, hogy a lakosság megismerje a jogszabályokat, neveli a lakosságot a jogszabályok megtartására;
- gondoskodik a központi állami célkitűzések megvalósításáról;
- biztosítja az államigazgatási feladatok végrehajtását; közreműködik az állami és társadalmi rend biztosításában, részt vesz a honvédelmi feladatok ellátásában;
- érvényre juttatja a nemzetiségek jogait.

A törvény a *feladatok megvalósításának módjáról* is rendelkezik: *a tanács*

szervezi a lakosság közvetlen és állandó részvételét a tanácsi feladatok megoldásában.

A lakossággal való szorosabb kapcsolat, a lakossági szükségletek és igények, vélemények megismerése érdekében a tanács együttműködik a társadalmi szervezetekkel. A tanács felvilágosító, szervező- és nevelőmunkája, a társadalmi kontroll hatékonyabbá válik, ha a tanács jól szervezi tömegkapcsolatait. A Ttv. 21. §-a ezért kötelezően írja elő: *a tanácsok rendszeresen és sokoldalúan működjenek együtt a Hazafias Népfront bizottságaival, a tömegszervezetekkel, a lakosság más szervezeteivel és az alakuló pártokkal.*

A helyi feladatok köréből a törvény 10. §-ában a legfontosabb tanácsi kötelességeket sorolja fel.

A tanács:

- gondoskodik a terület- és a településfejlesztésről;
- szervezi a lakosság szükségleteinek kielégítését, különösen a művelődésügyi, egészségügyi, szociális, lakás-, kommunális és kereskedelmi ellátást, továbbá az egyéb szolgáltatásokat.

A tanács felméri és tervezi területe szükségleteit, meghatározza területe fejlesztésének céljait és mértékét. A tervek megalapozottságát segíti a Ttv. 11. § (2) bek. előírása: a tanács bevételi forrásait, részesedését és a központi hozzájárulás összegét a középtávú tervidőszakra (ötéves tervidőszakra) *a költségvetési törvényben* kell megállapítani.

A törvény nem szakítja el a hatásköri szabályokat a feladatoktól. Rendelkezése szerint a *tanács anyagi eszközeivel önállóan gazdálkodik.*

A fontosabb döntési jogosítványai a következők:

- a tanács meghatározza fejlesztési programját, terveit, a középtávú pénzügyi tervét és költségvetését, irányítja végrehajtásukat, határoz a végrehajtásról szóló beszámolókról;
- dönt a pénzeszközök átcsoportosításáról, a pénzmaradvány és a tartalékok felhasználásáról, a koordináció keretében nem tanácsi szerv (intézmény) támogatásáról;
- dönt hitelek felvételéről;
- dönt a hatáskörébe utalt adók mértékének és az adójellegű köteleseknek a megállapításáról;
- rendelkezik a kezelésébe adott állami tulajdonnal, gondoskodik gyarapításáról és rendeltetésszerű használatáról;
- vállalatokat és intézményeket hoz létre.

A tanácsok önállóságának fokozott biztosítását szolgálja az a rendelkezés, hogy *a tanács felügyelete alatt álló vállalat vagy intézmény jogállását csak az érdekelt tanács egyetértésével lehet megváltoztatni* (Ttv. 11. § [6] bek.).

A tanács megvitathat országos jelentőségű kérdéseket, és javaslatokat terjeszthet a központi szervekhez (Ttv. 9. § [2] bek.). Ez utóbbi jogosítvá-

nyok megfelelnek a *demokratikus centralizmus elvének*, ami biztosítja, hogy a szervezeti hierarchia alsóbb fokozatú szervei is kezdeményezhessék a döntési jogosítványokkal rendelkező magasabb szintű szervek állásfoglalását.

A tanács a hatáskörét vagy anyagi lehetőségeit meghaladó intézkedések megtételét szükség esetén felsőbb szerveknél kezdeményezheti. Javasolhatja a helyi szükségletek kielégítésére vállalatok, intézmények létesítését. A tanácsok közösen is létesíthetnek vállalatot vagy intézményt. A tanács kezdeményezési joga nem merül ki abban, hogy a helyi szükségletek kielégítése végett új létesítményekre tegyen javaslatot. A nem tanácsi alárendeltségű ipar, közlekedés, kereskedelem, bányászat, energiaellátás messzemenően érinti a lakosság érdekeit is. A korábbihoz képest jelentősen fejlődtek a tanácsok vállalati kapcsolatai.

A törvény a lakosság szükségleteiről, foglalkoztatásáról való gondoskodás eredményességének, a helyi gazdasági lehetőségek kihasználására tett tanácsi kezdeményezéseknek a sikere érdekében fejleszti *a tanácsi és a nem tanácsi alárendeltségű vállalatok, intézmények kapcsolatait*. A kölcsönös együttműködési kötelezettség, a településfejlesztés és a lakosság ellátásának, valamint a beruházási terveknek a koordinálása mellett a *tanács ellenőrzési jogokat, hatósági jogosítványokat gyakorol*. A tanács a lakosságot érintő ügyekben felhívhatja a nem tanácsi vállalatok vagy intézmények vezetőinek figyelmét valamely fogyatékoság megszüntetésére vagy tevékenységük fejlesztésére; *javaslatot tehet a felelősségre vonásukra*. A felhívást, javaslatot a megkeresett szervnek meg kell vizsgálnia, és *30 napon belül* köteles érdemi válaszadásra.

Kölcsönös *információs kötelezettséget* ír elő a törvény a fejlesztési célokkal kapcsolatban. Országos jellegű szerv a fővárosi vagy megyei tanács véleményét köteles előzetesen kikérni minden olyan intézkedés előtt, amely a lakosságot ellátó szolgáltató tevékenységben változást idéz elő, vagy a lakosság érdekeit egyébként érinti. (Pl. új munkahelyek létesítése.) A fővárosi vagy megyei tanács figyelembe veszi ilyenkor a helyi tanács véleményét (Vhr. 22. §).

A tanácsi szervezetrendszer felépítését, különösen a községek integrációját összehangolták *a terület- és településfejlesztés* távlati terveivel, amelyek a hetvenes években mindenekelőtt az urbanizációt ösztönözték, a községek körében pedig az „alközponti szerepkör” ellátására alkalmas községek fejlesztését szorgalmazták. Mivel ezek a tervek erősen befolyásolták az anyagi eszközök szétosztását is, a kisebb települések hátrányos helyzetbe kerültek. Az Országgyűlés 1985. április 18–19-i ülésén napirendre tűzte a terület- és településfejlesztés feladatait, és elfogadta az erre vonatkozó távlati tervet. A terv korrigálja az előző terv hibáit. A központi támogatás mel-

lett nagyobb szerepet kíván biztosítani a helyi erőforrásoknak, köztük a lakossági hozzájárulásnak. 1984-ben településfejlesztési hozzájárulás címén egy új lakossági adót vezettek be (tanácsai önadóztatás), de ez nem járt sikerrel (1984:12. tvr.). Általánosan elfogadott az az álláspont, hogy a jövedelmek nagyfokú központi elvonása és a fejlesztési források központi elosztása (redisztribúció) helyett *növelni kell az önkormányzat szerepét a források megteremtésében*. A központi támogatás funkciója az aránytalanságok csökkentésére korlátozódhatna.

Ennek jegyében tervezik a tanácsok központi költségvetéstől való szoros függőségének a feloldását, a személyi jövedelemadó tanácsai bevételként történő átengedését. Ez jelentős lépés az önfinanszírozás rendszere felé, de ki kell egészíteni a tanácsoknak a gazdasági szférában való érdekeltségével is. Az önkormányzati tulajdon, elsősorban a községek és városok tulajdonának elismerésével a tanácsok aktívabban vehetnek részt a vállalati gazdálkodásban. A tanácsok sürgetik az idegenforgalmi bevételekből való részesedésüket, mert a mostani elosztás nem honorálja azokat az erőfeszítéseket, amelyeket a települések fogadóképessége érdekében a tanácsok kifejtenek.

Harmadik csoportba sorolhatjuk *a tanács belső, szervezeti és működési feladatait* és a szervezettel kapcsolatos hatásköröket. Eszerint a tanács:

- elbírálja a tanácstagok megválasztásának törvényességét;
- határoz a tanácstagok összeférhetetlenségi és a tanácstagságukkal összefüggő egyéb ügyekben;
- megállapítja a végrehajtó bizottság tagjainak számát, megválasztja a tanácselnököt, elnökhelyettest (vagy elnökhelyetteseket) és a végrehajtó bizottság tagjait; kinevezi – határozatlan időre – a végrehajtó bizottság titkárát és a szakigazgatási szerveinek vezetőit;
- határoz bizottságainak létrehozásáról, megválasztja a bizottságok elnökét és tagjait;
- meghatározza a szakigazgatási szervezetet;
- irányítja a végrehajtó bizottságot, a bizottságokat és a szakigazgatási szerveket; indokolt esetben a végrehajtó bizottságot vagy a tanács tagjait, illetőleg azok tagjait visszahívhatja.

A tanács *állást foglal* a működését érintő területszervezési ügyekben. A tanácsok megállapodhatnak abban, hogy meghatározott hatásköröket közösen létrehozott szerv útján gyakorolják. (Pl. a fővárosi kerületek közös szakigazgatási szervei.)

b) A tanácsok szintenkénti feladatai

A tanácsi fokozatok szerint differenciált törvényi szabályozás a *helyi tanácsok*, valamint a *fővárosi*, illetőleg *megyei tanács* sajátos feladatait és hatáskörét állapítja meg.

A *helyi tanácsok* tevékenységében előtérbe kerül a lakosság szükségletei kielégítésével, a településfejlesztéssel kapcsolatos feladatok mellett a jogszabályok közvetlen végrehajtása.

A helyi tanács feladata a lakosság alapfokú művelődésügyi, egészségügyi és szociális szükségleteit kielégítő intézmények alapítása és fenntartása. (Ttv. 14. §.)

A településfejlesztés körében gyakorolt sajátos helyi tanácsi hatáskör a település *általános rendezési tervének* elfogadása és a végrehajtás ellenőrzése (Ttv. 10. § [2] bek.).

A *községi tanács feladatai*. A községi tanács a lakosság szükségleteit hivatott kielégíteni, érdekeit képviselni. Elsősorban az alapfokú oktatási, művelődésügyi, egészségügyi és szociális szükségletek kielégítése hárul a községi tanácsokra.

A *városi tanács feladatai*. A városi tanácsra hárul azoknak az alapfokú és középfokú szükségleteket kielégítő intézményeknek, vállalatoknak a fenntartása, amelyek elsősorban a város lakosságának érdekeit szolgálják. Legtöbbször – centrum helyzetéből eredően – a város vonzáskörének szükségleteit is kielégítik. Ennek megfelelően a törvény rendelkezése szerint: *a városi és a megyei városi tanács a település vonzáskörzetét is ellátó vállalatokat és intézményeket hozhat létre.*

A Fővárosi Tanácsnak kell ellátnia az egész főváros városfejlesztésével és a kerületek irányításával kapcsolatos feladatokat, továbbá az országos szintű szervekkel való koordináció feladatait.

A *Fővárosi Tanács feladata Budapest főváros fejlesztésének kidolgozása*. Tárgyalja a főváros általános rendezési tervét (építési-műszaki terv), határoz elfogadásáról, azt a kormány elé terjeszti megerősítés végett. A főváros fejlesztését befolyásolják a főváros környékén elhelyezkedő települések, ezért az érintett megyék tanácsaival össze kell hangolni a fővárosi és a főváros környéki fejlesztési terveket (budapesti agglomerációs tervek).

A kerületi tanácsok segítése, tevékenységük irányvonalának meghatározása a Fővárosi Tanács feladata. Elrendelheti, hogy egyes szakigazgatási feladatokat meghatározott kerületek közösen, összevontan lássanak el, és ezáltal az igazgatási szervezet egyszerűsíthető: szakszerűbben, színvonalasabban és gazdaságosabban működtethető.

A *fővárosi kerületi tanácsok feladatai*. A fővárosi kerületi tanácsok feladatai általában azonosak a helyi tanácsok feladataival. A kerületi tanácsok

a lakosság alapfokú ellátását biztosító intézményeket és a kerület lakossága szükségleteit kielégítő vállalatokat hozhatnak létre.

*A megyei tanács feladatainak és hatáskörének szabályozása összefügg az-
zal, hogy a Tanácstörvény által megállapított szervezeti rendszerben erő-
teljesen megnövekedett a megyei tanácsok feladatköre. A megyei szint
integrálja azokat az érdekeket, amelyek a községekben és városokban kelet-
keznek. A központi szervek előtt képviseli a megye területi érdekeit, közre-
működik a területfejlesztési tervek, a megyei területfejlesztési koncepciók
kidolgozásában, gondoskodik a településhálózat fejlesztésének segítéséről.*

A megyei tanács feladata, hogy *a megye területén biztosítsa a központi irá-
nyítás érvényesülését.* Koordinációs tevékenységet lát el a megye területén
működő állami szervek, vállalatok és egyéb szervek tevékenysége között.

A megyei tanács feladata, hogy *a helyi tanácsok tevékenységét segítse,* meg-
határozza azok munkájának fő irányvonalát, gondoskodik a tanácsi tervek
és költségvetések összehangolásáról, hogy ezzel biztosítsa a települések
arányos fejlesztését. Dönt nagyközségek szervezéséről, a községi közös ta-
nács székhelyének áthelyezéséről és a megye községei közötti terület-átcsa-
tolásokról.

A megyei tanács *kezdeményezheti jogszabály* alkotását, vagy módosítását.

Megyei szinten kell megszervezni a lakosság ellátásában közreműködő
olyan intézményeket, vállalatokat, amelyek a megye egész lakosságának,
vagy több községnek és városnak a szükségleteit elégítik ki. A megye ennek
megfelelően a közép- és felsőfokú szükségletek kielégítését biztosító intéz-
ményhálózat fenntartását biztosítja.

c) A hatáskörök átruházása

A tanács egyes hatásköreinek gyakorlását a végrehajtó bizottságára átru-
házhatja. Az átruházott hatáskörben hozott végrehajtó bizottsági aktusokat
a törvény megkülönbözteti azoktól, amelyeket a végrehajtó bizottság saját
hatáskörében hozott. A tanács a törvény értelmében az átruházott hatás-
kör gyakorlásával kapcsolatban a *végrehajtó bizottságot továbbra is utasít-
hatja, határozatait megsemmisítheti, vagy megváltoztathatja.* A tanács a
hatáskör átruházásáról szervezeti és működési szabályzatában rendelkezik.

A hatáskörök átruházásával kapcsolatban a *törvény tilalmakat állít fel* an-
nak érdekében, hogy a tanács a legfontosabb kérdésekben továbbra is ma-
ga döntsön. A törvény felsorol olyan döntési lehetőségeket, amelyekre
nézve az átruházás tilos. Ezeket a hatásköröket *a tanács kizárólagos hatás-
körének* tekinthetjük, hiszen ezekben a végrehajtó bizottság semmilyen cí-
men nem léphet fel a tanács helyett.

A tanács hatásköréből nem ruházhatja át:

- az országos jelentőségű kérdésekben való állásfoglalást;
- a tanács szervezetének létrehozását és irányítását;
- a helyi tanács bevételeinek meghatározását;
- a fejlesztési programok, tervek, a középtávú pénzügyi terv és költségvetés meghatározását;
- a helyi tanács tevékenysége fő irányvonalának meghatározását;
- az általános rendezési terv elfogadását;
- a tanácsrendelet-alkotást;
- a választásokat és kinevezéseket.

Azokon a tanácsi szinteken, amelyeken *népi ülnökök és népi ellenőrző bizottság* választására is sor kerül, a tanács nem ruházhatja át a választás jogosultságát. Ha a törvény tanácsi hatáskörbe hatósági jogkört utalt, az sem ruházható át.

A *községi tanács* nem ruházhatja át a hitelek felvételére, intézmények és vállalatok létrehozására, továbbá ezek jogállásának megváltoztatására vonatkozó hatásköröket sem.

A felsoroltakból kitűnik, hogy a tanács a legfontosabb szervezeti kérdésekben, a tanácsi szervek létrehozásában, a személyi és jelentősebb gazdasági kérdésekben maga határoz, és e hatásköröket nem adhatja át.

Amíg az átruházott hatáskörben hozott végrehajtó bizottsági határozatot a tanács megváltoztathatja, a törvény biztosítja a *végrehajtó bizottság önállóságát* akkor, amikor a végrehajtó bizottság saját hatáskörében jár el. Ebben az esetben a végrehajtó bizottság döntését a tanács *célszerűtlenség címén* nem változtathatja meg, csak megtámadási joga van. Jogszabálysértés esetén a határozat végrehajtását felfüggesztheti. (A határozatot ilyen esetben a felettes vb vizsgálja felül.) A tanács fellépése a végrehajtó bizottság döntésével szemben azonban szükségképpen nem zárul le a felettes szinten, mert a törvény értelmében a helyi tanács a megyei tanács végrehajtó bizottságának döntésével szemben a Minisztertanácsához is fordulhat felülvizsgálatért.

8.6. A TANÁCSOK SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A tanácsi szervek (egy fokozaton belül): a tanács, a végrehajtó bizottság, a tanács bizottságai és a szakigazgatási szervek.

A községi tanács létszámát a lakosság számához igazodva kell megállapítani. A legkisebb tanács minimum 11 tanácstagból áll, a maximum pedig 51 tanácstag. (A községi közös tanácsnak legalább 11 tagúnak kell lennie. A társközségek képviselőtét arányosan kell megállapítani, de községenként legalább 3 tanácstagot kell választani.)

A városokban és a fővárosi kerületekben legalább 31, és a lakosság száma szerint 50 000 lakosig legfeljebb 61, 50 000 és 150 000 lakos esetén 81, 150 000 lakos felett 111 tanácstagot kell választani.

A fővárosi tanácsba legfeljebb 151 tanácstagot, a megyei tanácsba pedig legfeljebb 101 tanácstagot lehet választani.

A tanácsok országos rendszerét értékelve már utaltunk a községi integráció negatív hatására. A kis lélekszámú falvak érdekeinek kifejezésére és érvényesítésére a községi közös tanácsok szervezetén belül *előjáróságok* szervezésével kerestek megoldást. Az előjáróság a nem székhely társközségek tanácsági testülete, amely képviseli a község érdekeit a közös tanácsban.

Az előjáróság tagjai, a tanácstagok előjárót választanak maguk közül, aki a folyamatos képviselet mellett igazgatási feladatokat is ellát.

Az előjáróság szervezi a lakosság közösségi életét, dönt az anyagi eszközök felhasználásáról. Munkájáról beszámol a tanácsnak és falugyűlésen a lakosságnak.

Az előjáróság indítványára össze kell hívni a tanácsülést. Javaslatát fel kell venni a tanács tervezett napirendjébe. A tanácsnak, illetve a vb-nek ismételtlen meg kell tárgyalnia azt a társközséget érintő döntést, amelyet az előjáróság sérelmesnek tart. (Az 1983:26. tvr. a tanács törvény módosításáról.)

A tanács testületi működése biztosítja a képviseleti-önkormányzati funkciók kifejtését. A tanácsot megillető döntési hatásköröket a testület *ülése-in* gyakorolja. A tanács évenként legalább négy alkalommal tart ülést, de a végrehajtó bizottság szükség esetén bármikor összehívhatja a tanácsülést. *Köteles összehívni a tanácsülést* a tanács tagok egynegyedének indítványára, vagy a Minisztertanács, illetőleg a megyei (fővárosi) végrehajtó bizottság határozata alapján.

A tanácsülések általában nyilvánosak, amelyeken tanácskozási joggal vehetnek részt az országgyűlési képviselők, a NET és a Minisztertanács tagjai, illetőleg megbízottai, a belügyminiszter vagy megbízottja, a Hazafias Népfront illetékes bizottságának elnöke, titkára, a rendőrség, ügyészség és a bíróság vezetője, községi tanácsülésen a városi vb-titkár. Az ülést rendszerint a tanácselnök vezeti. A tanács törvény a határozatképességhez a tanács tagok többségének jelenlétét írja elő. Egyes kérdésekben nem elegendő a jelenlevő tanács tagok többségének szavazata, hanem a törvény *a tanács tagok számához viszonyított többséget (minősített többség) követel meg*. Ilyen ügyek:

- a tanács hatáskörébe utalt választás és kinevezés,
- a terv és költségvetés megállapítása, a költségvetési beszámoló elfogadása,

- a tanácsrendelet alkotása,
- összeférhetetlenség megállapítása,
- általános rendezési terv,
- hitel felvétele.

Jogszabály további ügyekben is elrendelheti a tanácsstagi összlétszámhoz viszonyított többséggel történő döntést. A *tanácsülésen a szavazás nyílt*, de néhány személyi kérdésben kötelező a titkos szavazás (tanácselnök, tanácselnök-helyettes, vb-tagok megválasztása).

Szavazategyenlőség esetén a tanácselnök szavazata dönt, tehát azt az indítványt kell elfogadottnak tekinteni, amelyre a tanácsülés elnöke szavazatát leadta.

A tanács tagjainak *interpellációs joguk* van. A tanácsüléseken felvilágosítást kérhetnek a végrehajtó bizottságtól, a tisztségviselőktől, a szakigazgatási és más helyi szervek vezetőitől.

A tanácsstag a közérdeket figyelembe véve köteles teljesíteni választóinak megbízásait, előmozdítani az állampolgárok jogos panaszainak orvoslását. Köteles rendszeres kapcsolatot tartani a lakossággal és beszámolni választóinak tanácsstagi tevékenységéről és a tanács munkájáról. A tanácsstag munkájába bevonhatja a póttanácsstagot is.

A tanácsstag indokolt esetben visszahívható. Minden politikai, gazdasági és egyéb tevékenység, amely ellentétben áll a nép érdekeivel, összeférhetetlen a tanácstagsággal.

A tanácsstagi munka – mint a választók bizalmán alapuló megtisztelő közéleti tevékenység – nem merül ki a tanácsülésen kifejtett tevékenységben. Tanácsstagi munka a választókerületben végzett tevékenység, a tanácsstag személyes eljárása az egyes szakigazgatási szerveknél, intézményeknél. A tanácsstagot kötelességei teljesítése miatt hátrány nem érheti. A munkáltatójának biztosítania kell a tanácsstag számára a szükséges időre a munkavégzés alóli felmentést és azt, hogy a munkakiesésből anyagi hátrány ne érje. A tanácsstag e minőségében hivatalos személy és fokozott büntetőjogi védelem illeti meg. A tanácsstag ilyen minőségben végzett tevékenysége miatt csak *összeférhetetlenség megállapítása után* vonható büntetőjogi felelősségre (mentelmi jog).

A végrehajtó bizottság titkára és a szakigazgatási szervek vezetői kötelesek a tanácsülésen részt venni és az ügykörüket érintő kérdésekre felvilágosítást adni.

A tanács által kibocsátott jogforrások rendeletek vagy határozatok.

A *tanácsrendelet* normatív aktus, általánosan kötelező szabály. A rendeletalkotási jogkör nem korlátozódik a jogszabályok végrehajtására, hanem a jogi rendelkezést igénylő helyi társadalmi viszonyok szabályozására is kiterjedhet. *A lakosság jogait és kötelességeit érintő szabályokat rendeletbe kell*

foglalni. A törvényesség érvényesülésének fokozott garanciája, hogy a törvény kötelezővé teszi a tanácsrendelet felterjesztését, biztosítva ezáltal a tanácsi rendelet felülvizsgálatát. Ha a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a megyei tanács rendelete esetén a Minisztertanács vagy a belügyminiszter nem nyilatkozik, a *rendeletet a felterjesztéstől számított 30 nap elteltével ki lehet hirdetni.*

A tanácsok önállóságának törvényi szabályozása biztosítja, hogy a tanácsok döntési jogosítványait egyetlen szerv sem vonhatja el. A tanácsok hatáskörében hozott döntéseket csak a törvényesség vagy a társadalom érdekei szempontjából lehet felülvizsgálni.

Az *Országgyűlés* törvényben szabályozza a tanácsok feladatait, szervezeteik felépítését és működésük jogi szabályait. A tervtörvényben és a költségvetési törvényben megállapítja a tanácsok rendelkezésére bocsátott anyagi eszközöket. Az Országgyűlés a NET és a kormány beszámolóiból, a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság, valamint a képviselők közvetlen tapasztalatai alapján tájékozódik a tanácsok tevékenységéről.

A *Népköztársaság Elnöki Tanácsa* alkotmányos felügyeletet gyakorol a tanácsok felett. A felügyelet védi a tanácsok önállóságát és a törvények betartását.

A NET az alkotmányos felügyelet körében:

- kitűzi a tanácstagok általános választását;
- gondoskodik a tanácsok önkormányzati jogainak védelméről;
- felosztatja azt a tanácsot, amelynek működése az alkotmányba ütközik vagy a nép érdekeit súlyosan veszélyezteti. Ez esetben kitűzi az új tanács megválasztásának időpontját is.

A tanácsok központi irányítását a Minisztertanács látja el. Irányító munkája elsősorban elvi, legfontosabb eszköze a jogszabály. Ide tartozik azonban a tanácsok tevékenysége felelt gyakorolt törvényességi felügyelet is. A fővárosi és a megyei tanácsoknak a jogszabályt vagy a társadalom érdekét sértő rendeletét, határozatát a Minisztertanács megsemmisítheti.

A Minisztertanács a tanácsok irányítását és a minisztériumok munkájának összehangolását a Minisztertanács Tanácsi Hivatala államtitkári rangot képviselő elnökére bízta. A kormányzati munka átszervezése keretében 1988 áprilisában a Hivatal megszűnt, *a tanácsok operatív irányításával a kormány a belügyminisztert bízta meg.* Egyidejűleg létrehozta a *Tanácsi Kollégiumot*, amelynek elnöke a Minisztertanács elnöke.

A belügyminiszter feladata a kormányprogram végrehajtásának a tanácsok működésében való biztosítása, a tanács törvény hatályosulásának érvényesítése. Részt vesz a tanácsok központi irányításában, ellátja központi szakigazgatási szervek igazgatási-felügyeleti munkájának koordinálását.

A belügyminiszter felfüggesztheti a tanács törvényt sértő rendeletét vagy

határozatát. A Minisztertanács részéről átruházott hatáskörben hozzájárul a fővárosi vagy megyei tanács rendeletének a felterjesztéstől számított 30 napon belüli kihirdetéséhez (I. 20/1988. [IV. 8.] MT sz. rendelet).

A magasabb szintű végrehajtó bizottságok ellenőrzik a helyi tanácsok tevékenységének törvényességét, megsemmisíthetik azok jogszabályt sértő rendeletét vagy határozatát.

A tanács működése során a lakosságra, a tömegszervezetekre támaszkodik, és biztosítja az állampolgárok részvételét a tanács előtt álló feladatok megoldásában. Új intézményként vezeti be a törvény a *falugyűlést*, amelyet a községi tanács a lakosság tájékoztatása és véleményének megismerése végett hív össze. Kötelező a falugyűlés összehívása a közös tanácsú községekben községenként külön-külön, lehetőleg évenként a közös tanács munkájáról szóló tájékoztató megvitatására. A falugyűlés lebonyolításában a Hazafias Népfront helyi bizottsága segíti a tanácsot (lásd a vhr. 33. §-át).

A tanács helyi kérdésekben népszavazást tarthat. A saját hatáskörébe tartozó ügyben a népszavazás eredménye a tanácsra kötelező. A népszavazásról szóló törvény a helyi népszavazás főbb szabályait is megállapította.

A *végrehajtó bizottság* feladata a jogszabályok végrehajtása, az országos és helyi érdek egybehangolt érvényesítése, az ágazati feladatok végrehajtásának biztosítása, a tanácsülés előkészítése, határozatainak végrehajtása, a szakigazgatási szervek irányítása, a tanácsai vállalatok felügyelete, az intézmények irányítása. A végrehajtó bizottság alá van rendelve a felettes végrehajtó bizottságnak, végső fokon a Minisztertanácsnak.

A végrehajtó bizottság feladatköréből kitűnik kettős funkciója: *egyrészt a tanács végrehajtó szerveként kifejtett működés, másrészt a központi állami elhatározásokból eredő, jogszabályokba vagy utasításokba foglalt feladatok végrehajtása.*

A végrehajtó bizottság feladatai közül különösen jelentős a *tanács üléseinek, döntéseinek előkészítése, a döntések végrehajtásának megszervezése, a végrehajtás biztosítása.* A végrehajtó bizottság köteles a tanács hatáskörébe tartozó ügyekben hozott tanácsülési határozatokat végrehajtani. A tanácsülés által átruházott tanácsai hatásköröket a végrehajtó bizottság nem delegálhatja tovább. A tanács a végrehajtó bizottságnak az általa átruházott hatáskör gyakorlásához utasítást adhat.

A végrehajtó bizottság működéséről köteles a tanácsülésnek beszámolni, felelősséggel tartozik az őt megválasztó tanácsnak. A tanács indokolt esetben a végrehajtó bizottságot vagy egyes tagjait visszahívhatja.

A törvény a városi, megyei városi tanácsok végrehajtó bizottságai hatáskörébe utalja a városi tanácsai vállalatok és intézmények vezetőinek, vezető állású dolgozóinak kinevezését.

A végrehajtó bizottság irányítja a szakigazgatási szervezet munkáját. Összehangolja és ellenőrzi a szakigazgatási szervezet tevékenységét, felelős a tevékenység törvényességéért és eredményességéért. Beszámoltatja a szakigazgatási szerv vezetőjét, megsemmisítheti vagy megváltoztathatja a szakigazgatási szerv jogszabályát vagy a lakosság érdekeit sértő rendelkezését, kivéve a szakigazgatási szerv hatáskörébe utalt hatósági döntéseket.

A végrehajtó bizottságok legalább havonként ülést tartanak. A tanács, a felettes végrehajtó bizottság, illetőleg a Minisztertanács, továbbá a tagok egyharmadának indítványára az ülést össze kell hívni.

A végrehajtó bizottság munkaterv alapján tevékenykedik. Köteles ülésének napirendjére tűzni a Hazafias Népfront illetékes bizottságának és a tanács bizottságának javaslatát.

A tanácshoz hasonlóan a végrehajtó bizottságnak is joga, hogy egyes hatáskörök gyakorlását szerveire átruházhassa. A törvény azt is lehetővé teszi, hogy halaszthatatlan esetben két végrehajtó bizottsági ülés között – utólagos beszámolási kötelezettséggel – a tanácselnök a végrehajtó bizottság jogkörében eljárjon.

A végrehajtó bizottság megbízási ideje addig tart, amíg az újonnan választott tanács végrehajtó bizottságot nem választ.

Az ezer lakosnál kisebb lélekszámú községekben nem kötelező végrehajtó bizottságot választani. Ez esetben a vb hatáskörét a tanácselnök, a titkár és egy tanácstag gyakorolja. Tevékenységükért a tanácsnak felelősek.

A törvény a *tisztségviselők* közül az elnököt és az elnökhelyetteseket elsődlegesen magához a tanácshoz köti. Ez jut kifejezésre abban is, hogy a funkció neve a közhasználatban is elterjedt tanácselnök elnevezésre változott.

A *tanácselnök* a tanács politikai vezetője. Köteles biztosítani a tanács munkájában az állami feladatok végrehajtását és a lakosság érdekeinek érvényesítését. E funkció általában függetlenítéssel, főfoglalkozású munkaviszony létesítésével tölthető be. Községben azonban társadalmi megbízasként is – tiszteletdíj fizetése mellett – betölthető a tanácselnöki tisztség.

A tanács választhat tanácselnök-helyettest (helyetteseket). Feladataikat a tanács maga állapítja meg.

A tanácselnök és a helyettes személyére a tanácsülésen első helyen a Hazafias Népfront megfelelő bizottsága tesz javaslatot, de javaslatot tehet bármelyik tanácstag is. A fővárosi és a megyei tanácselnök (elnökhelyettes) megválasztásához (visszahívásához) a Minisztertanács jóváhagyása szükséges. Az ún. munkáltatói jogok egy részét a tisztségviselők esetében a belügyminiszter előterjesztése alapján a Minisztertanács elnöke vagy a Minisztertanács gyakorolja (57/1988. [VII. 20.] MT r.).

A törvény 55. §-a rendelkezik a *végrehajtó bizottsági titkárról*. A korábbihoz képest lényeges változás, hogy e funkciót a törvény államigazgatási funkciónak tekinti. Így nem szükséges, hogy a titkár a tanács tagjai sorából kerüljön ki, megbízási ideje sem korlátozódik a tanács megbízási idejére. A titkár a felettes végrehajtó bizottság javaslata alapján a tanács által kinevezett tisztségviselő. A kinevezéssel meghatározatlan időre szóló munkaviszony keletkezik.

A végrehajtó bizottsági titkár tehát hivatásos államigazgatási dolgozó, a tanácselnök segítője a tanács tevékenységének szervezésében. Feladata a szocialista törvényesség biztosítása, a hatósági tevékenység eredményességének, a hivatali munka rendjének biztosítása. Községekben a végrehajtó bizottsági titkár vezeti az egységes szakigazgatási szervet.

A tanács feladatainak eredményes ellátása érdekében *állandó vagy ideiglenes bizottságot* alakít. A bizottság javaslattevő, véleményező, ellenőrző és összehangoló szerv. A bizottság elnökét és tagjait a tanács választja. A bizottság legalább három tagból áll.

Az alakuló tanácsülésen a tanácsstagok közül ügyrendi és számvizsgáló bizottságot kell választani. Ezen túlmenően a tanács maga dönti el, hogy a helyi sajátosságokat figyelembe véve milyen bizottságokat alakít. E bizottságokba nem tanácsstagok is beválaszthatók, de a többségnek tanácsagnak kell lennie.

A fővárosi és megyei tanácsok bizottságainak elsődleges feladata a tanácsi tervek és fejlesztési programok kidolgozásában való közreműködés és a koordináció segítése. A megyei tanács bizottságait általában a tanácselnök-helyettesek vezetik. A feladatok eredményes ellátása érdekében a tanácsstagok sorából a szakterületet ismerő tanácsstagokat, külső szakembereket, a megye jelentősebb gazdasági egységeinek képviselőit választják a bizottságokba.

A helyi tanácsok bizottságai ellenőrzik a lakosság ellátásával és a település fejlesztésével kapcsolatos tevékenységet, szervezik a lakosság részvételét a tanácsi feladatok végrehajtásában.

A bizottság intézkedéseket kezdeményezhet, irányelveket dolgozhat ki. A végrehajtó bizottság legkésőbb 30 napon belül köteles a bizottság javaslatát tárgyalni. A nem tanácsi szervek is kötelesek a bizottság tevékenységét elősegíteni, javaslatait megvizsgálni és állásfoglalásukat a bizottsággal közölni.

Az *ügyrendi bizottság* figyelemmel kíséri a szervezeti és működési szabályzat érvényesülését, feladata a tanácsstagok megbízatásának, összeférhetlenségi ügyeinek vizsgálata.

A *számvizsgáló bizottság* sajátos feladata a gazdálkodásról szóló éves beszámoló ellenőrzése.

A *szakigazgatási feladatok* ellátását egyik oldalról a szakszerűség iránti igények növekedése, másik oldalról a törvényesség követelménye jellemzi. A tanács szakigazgatási szervezete az országos szintű szakigazgatási szervezetekhez képest kevésbé tagolt. A községekben belső önálló egységek nélkül *egységes szakigazgatási szerv* működik a végrehajtó bizottsági titkár vezetése alatt. Valamennyi *szakigazgatási szerv a végrehajtó bizottságnak közvetlenül alárendelten működik*. A végrehajtó bizottság az ágazatpolitikai és a helyi társadalompolitikai, szervezési feladatok során hozott döntéseket felülbírálhatja.

A végrehajtó bizottság megsemmisítési és megváltoztatási jogkört gyakorol a szakigazgatási szerv jogszabályt vagy a lakosság érdekeit sértő rendelkezéseivel kapcsolatban.

A szakigazgatási tevékenység *központi irányítását* a miniszter a megyei (fővárosi) végrehajtó bizottságok útján látja el. Figyelemmel kíséri az általa kiadott és magasabb szintű jogszabályok végrehajtását, az ágazati feladatok megvalósítását. Felhívhatja a végrehajtó bizottságot intézkedések megtételére, utasítást azonban nem adhat. Ha a szükséges intézkedések megtételét illetően véleményeltérés van a miniszter és a végrehajtó bizottság között, a miniszter döntés végett a Minisztertanácshoz fordulhat. A Minisztertanács dönt a miniszter és a megyei tanács (fővárosi tanács) között keletkezett vitában is.

A szakigazgatási szerv látja el az *intézményirányítás* feladatait. Részt vesz ágazata költségvetési és fejlesztési javaslatainak kidolgozásában.

A fővárosi és a megyei szakigazgatási szerv vezetője nevezi ki a tanácsai vállalatok és intézmények vezetőit és vezető állású dolgozóit.

A szakigazgatási szervek jogszabályban biztosított *hatósági jogkörüket* önállóan gyakorolják, s ebben a körben nem utasíthatók. Az érdekeltek az első fokú döntés ellen *15 napon belül* fellebbezhetnek. Másodfokon a felettes szakigazgatási szerv jár el. Az állampolgárok törvényes érdekeit hivatott elősegíteni, hogy egyes államigazgatási döntésekkel szemben az 1981.I. tv. alapján a rendes jogorvoslati út sikertelensége esetén a *bírósághoz* lehet fordulni jogorvoslatért. A járáások 1983. december 31-én történt megszüntetése előtt a járási hivatalok közreműködtek a községi igazgatás ellátásában. A járáások helyére a városi szakigazgatási szervek léptek:

- első fokon járnak el a községekben el nem látott hatósági jogkörben (pl. építési engedélyezés),
- másodfokon járnak el a községi szakigazgatási szerv döntésével szemben benyújtott fellebbezés tárgyában (ha a megyei közvetlen irányítás még nem valósult meg).

AJÁNLOTT IRODALOM

Beér János: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945–1960). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1962. 646. old.

Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó 1976. 560. old. Közigazgatás és politika (tanulmányok). Szerkesztette: *Bihari Mihály*. Kossuth Könyvkiadó 1980. 235. old.

Lőrincz Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1981. 275. old.

Madarász Tibor: Városigazgatás és urbanizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1971. 530. old.

Sári János: A tanács végrehajtó bizottsága és tisztségviselői. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1979. 388. old.

Szamel Katalin: Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1988.

Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzat. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1987.

Bíróságok a Magyar Népköztársaságban

A bírósági szervezet az állami szervezeti rendszer alrendszere, az államszervezeti munkamegosztásnak a népképviselői és az államigazgatási szervek mellett a harmadik ága. A bíróság a szocialista államszervezetben az *igazságszolgáltatás feladatait* látja el.

9.1. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS MINT BÍRÓI FUNKCIÓKÖR

A bírói igazságszolgáltatás lényegét illetően közhatalmi tevékenység, ellátását az állami hatalom gyakorlásának elvei és módszerei határozzák meg. Az állami hatalom gyakorlásának a modern államiság keretei között – ahol az állami hatalom a politikai hatalom által meghatározott, de attól eltérő szervezeti formában funkcionál – nélkülözhetetlen feltétele *a jogrendszer kiépítése*. A jogrendszer társadalmi-politikai rendeltetését azonban csak akkor töltheti be, ha a jogszabályokban meghatározott jogalkotói akaratot annak címzettjei (elsősorban az állampolgárok, de más állami és társadalmi szervek) végrehajtják, vagyis *a jogszabály előírásainak megfelelő magatartást tanúsítanak*. Számtalan tényezőre visszavezethetően – amelyeket elsősorban az állam- és jogelmélet, illetőleg a jogszociológia vizsgál – azonban az ún. *önkéntes jogkövetés* mellett a jogszabályok végrehajtásának *kikényszeríthetőségéről* is gondoskodni kell.

A jogszabályok előírásainak megfelelő magatartás kikényszerítése az állami *jogalkalmazói tevékenység* során valósítható meg. A konkrét jogsértéseket megállapító, illetőleg a jogvitákat eldöntő állami jogalkalmazás *hatalmi jellegű tevékenység*, mivel a közhatalom erejével a jogszerűség helyreállításáról, a jogvédelem, a joghátrány kiegyenlítéséről is intézkedik.

A modern államiság keretei között a jogalkalmazói tevékenység *főhivatászerűen, a kizárólagossá*g igényével – tehát az állampolgári önbíráskodás

tilalma mellett – *végzett jogászai szaktevékenység*. A jogalkalmazói tevékenység sajátosságaiból következően meghatározott *társadalmi követelmények* kiépítését is igényli. E társadalmi követelmények elsősorban azt hangsúlyozzák, hogy az állami jogalkalmazás során a közhatalom ereje, hatalmi fölénye az állampolgárral szemben közvetlenül ne érvényesülhessen. Olyan jogalkalmazói tevékenységet tételeznek fel, amelynek során kizárólag a jogi norma ereje, nem pedig a hatalom birtoklása a meghatározó. A jog általános társadalmi funkciójából következően a jogalkalmazással szemben is megfogalmazódik továbbá az a követelmény, hogy a jogalkalmazói döntés ne csupán jogszerű, hanem *igazságos is legyen*. Igazságos legyen abban az értelemben, hogy a törvényesség biztosítása mellett jogai és jogos érdekei védelmén keresztül egyfajta etikai támogatásban részesítse az állampolgárt.

A bírói igazságszolgáltatás tehát olyan jogvitát eldöntő, jogsérelmet megállapító és azt helyreállító (joghátrányt kiegyenlítő) közhatalmi tevékenység, amely a hatalmi célok kielégítését kizárólag jogalkalmazás útján, az általános állampolgári jogvédelem garantálása mellett valósítja meg.

A magyar alkotmány – az alkotmányjog-tudománnyal összhangban – az igazságszolgáltatás fogalmát *szűkebb értelemben* fogja fel, és kizárólag *bírói feladatként* deklarálja. (Alkotmánytörvény, 45. §)

A hatályos bírósági törvény ennek megfelelően részletezi a *bíróság feladatait*:

– „védi és biztosítja a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági rendjét, az állampolgárok, valamint az állami, társadalmi, gazdasági szervek (szervezetek) jogait és törvényes érdekeit, bünteti a bűncselekmények elkövetőit”,

– „neveli az állampolgárokat a törvények tiszteletére, az állampolgári felelősségre és a társadalmi együttélés szabályainak megtartására”. (Bírósági törvény, 2. § [1] bek. a) és b) pont.)

A törvény további rendelkezése a bíróság feladatait *kiszélesíti*, amikor arról rendelkezik, hogy a bíróság „elősegíti azoknak az okoknak és körülményeknek a megszüntetését, amelyek az eljárás adatai szerint a jogsértések elkövetését lehetővé teszik”. (2. § [3] bek.) Ezzel összefüggésben a bíróságokat *szignalizációs kötelezettség* terheli, amelynek során felhívják az érdekelt szervek figyelmét azokra a körülményekre, amelyek a törvényt sértések elkövetését lehetővé tették, illetőleg amelyek újabb törvényt sértések elkövetésére alkalmat teremthetnek.

Amikor azonban a bírósági törvény a bíróságok szerepét egyik oldalról az állami, a társadalmi és a gazdasági rend védelme érdekében *megnöveli*, ezzel egyidejűleg az általános állampolgári jogvédelemmel összefüggésben *engedményeket tesz*. Az állampolgári jogok bírói jogvédelme *nem teljes*. A törvény a bírói útra tartozó büntető és polgári jogi ügyek, családi jogi, mun-

kaügyi és szövetkezeti tagsági viszonytal kapcsolatos jogviták eldöntésénél – később kifejtett okok miatt – lehetőséget biztosított arra, hogy lényegében igazságszolgáltató tevékenységet más, nem bírói szervek is elláthassanak. (3. § [1] és [2] bek.)

Más szervek eljárásához képest a bírói jogvédelem elsődlegessége mégis kifejezésre jut azáltal, hogy a törvény az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit érintő ügyekben – bár szintén korlátozásokkal – a nem bírói szervek által hozott határozatok bírói felülvizsgálatának lehetőségét is felveti. Ennek során – bár szintén korlátozott módon – külön rendelkezik az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatáról. (4. § [1] bek.) A bírói törvény tehát a bírói igazságszolgáltatást az *általános állampolgári jogvédelem intézményeként* a felülvizsgálat szintjén garantálja. A jogfejlődés más szocialista országokban is ebbe az irányba mutat.

A BÍRÓSÁGOK ALKOTMÁNYJOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK TÁRGYKÖREI

Az igazságszolgáltató tevékenység a bíróságok szervezetére és működésére vonatkozó alkotmányjogi garanciák egész rendszerének kiépítését igényli. Az igazságszolgáltatás *szervezeti rendjét*, ezen belül a bírósági szervezetnek az *államszervezetben elfoglalt helyét*, valamint a bíróságok *belső rendszerét* a maga teljességében az alkotmányjogi normák szabályozzák. A bíróságok működését, tehát az igazságszolgáltató tevékenység gyakorlását illetően már más a helyzet. Az igazságszolgáltatás tartalmát illetően a jogrendszer – szinte valamennyi ágazatra kiterjedő – normái határozzák meg, és a tevékenység ennek megfelelően eljárási szabályok között folyik. Az alkotmányjog a bíróságok működéséhez a szakjogágakhoz képest a legáltalánosabb követelmények oldaláról kiindulva közelít, a szabályozás értelemszerűen a részletkérdések helyett *az alapelvek meghatározására* szorítkozik. Az alapelveket megfogalmazó alkotmányjogi normák az alkotmányjog ún. *áttételes normái* közé sorolhatók.

Az igazságszolgáltató tevékenység alapelszerű szabályozása nem csökkenti az alkotmányjog jelentőségét. Azt hangsúlyozza, hogy az igazságszolgáltatás minden alapvető intézménye alkotmányos garanciaként funkcionál. Alkotmányjogi szabályozás során lehetőség van a hatalmi érdekek olyan értelmű biztosítására, amely egyúttal az állampolgári jogvédelem garantálásával is együtt jár. Ily módon az igazságszolgáltatás működésének alkotmányos garanciáit a jövőben növelni kell. Ennek érdekében meg kell teremteni az alkotmányos alapjait olyan elveknek is, amelyek jelenleg „csak” eljárási elvként funkcionálnak (pl. a büntetőeljárási jog egyik alapvető elve, az ártatlanság vélelme).

A bíróságok alkotmányjogi szabályozásának tárgykörei tehát

– *egyrészt* a bírósági szervezeti modell felépítésének, egységei belső rend-

jének, majd ezen keresztül a bíróságok államszervezetben elfoglalt helyének, a népképviselői, az államigazgatási és az ügyészi szervekhez való viszonyának meghatározása;

– *másrészt* az igazságszolgáltatási funkcióval szemben felállítható társadalmi-politikai követelmények megvalósulása jogi feltételeinek az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvein keresztül történő meghatározása.

A bíróságok alkotmányjogi szabályozásának forrásai:

– az MNK alkotmányát, az 1949. évi XX. törvényt módosító és egységes szövegbe foglaló 1972. évi I. törvény V. fejezete (a továbbiakban: Alk. tv.);

– az 1972. évi IV. törvény a bíróságokról, amelyet hatályba lépése óta az Elnöki Tanács háromszor (1979. 16. tvr., 1983. 25. tvr., 1986. 30. tvr.) módosított (a továbbiakban Btv.);

– az 1/1973. NET sz. *határozat* a bírák fegyelmi szabályzatáról.

9.2. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEI

Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvei olyan *történetileg kialakult egyetemes értékeket* megfogalmazó követelmények, amelyek jogi szabályozása az állampolgári jogok védelmét biztosítja az állam jogalkalmazói tevékenysége, a bírói igazságszolgáltatás területén.

Az igazságszolgáltatással szemben megfogalmazódó követelmények alapján felállítható *a bíráskodás alkotmányos modellje*. E szerint az igazságszolgáltatás alkotmányos rendeltetésének akkor tesz eleget, ha

– azt *kizárólag* bírói szervek végzik;

– a bíróság mindenfajta államszervezeti alá- és fölérendeltségi viszonytól független, *sem az államszervezetben elfoglalt helyét, sem belső felépítését* illetően semmiféle hierarchikus kapcsolat nem jön létre;

– a bírák *személyükben is függetlenek*, a hivatásos bírói tevékenység egész tartama alatt – a megbízatás keletkezésétől annak megszűnéséig – *kizárólag jogszabályokhoz kötött*, a bíró csak jogszabálysértésért vonható felelősségre;

– a bíróságok ítéleteiket *kizárólag a jogszabályok alapján, nyilvános tárgyalást megelőzően*, az érintett *állampolgár jogainak védelmére* hivatott külön szabályok és bizonyos *társadalmi ellenőrzöttség* mellett, *kollektív döntés* keretében hozzák. Minden ily módon hozott bírói döntés *fellebbezéssel* (jogcímeit és az érintettek körét illetően) *korlátlanul* megtámadható. A fellebbezésről immár a véglegesség (res iudicata) erejével az első fokon eljáró fórumhoz képest is független bírói fórum dönt.

Az igazságszolgáltatással szemben felállított követelményeket jogi for-

mában az alkotmány fogalmazza meg, amelyek ezáltal az *igazságszolgáltatás alkotmányos alapelveinek* rangjára emelkednek.

Az alkotmány V. fejezete alapján a következő alapelvek különíthetők el:

- igazságszolgáltatás kizárólag bíróságok útján (45. § [1] bek.);
- a társasbíráskodás és a néprésztétel elve (46. §);
- a bírák választásának és visszahívásának elve (48. § [1] bek.);
- a bírói tárgyalások nyilvánosságának elve (49. § [1] bek.);
- a védelem joga (49. § [2] bek.);
- a bírói függetlenség elve (50. § [2] bek.).

Az alkotmány V. fejezetét végrehajtó *bírószági törvény* szintén megfogalmazza az igazságszolgáltatás alapelveit. *Egyrészt* részletezi, tartalmilag teljesebbé teszi az alkotmány által meghatározott elveket, *másrészt* az alapelvek körét – az alkotmány egyéb rendelkezéseivel összhangban – kibővíti. Ezáltal újabb elvek jönnek létre. A bírósági törvény alapján értelmezhető az állampolgári jogegyenlőség külön garanciájaként a törvényességen túl az igazságszolgáltatás egységének elve (Btv. 6. §), valamint az anyanyelv használatának joga (Btv. 7. §). Alkotmányos garanciaként jelenik meg végül az ítéletek megtámadhatóságának elve is (Btv. 10. §).

A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ELVE

Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvei között általában rangsor nem állítható fel, azok egymással összefüggő, szerves egységet alkotva teremtik meg a bírói igazságszolgáltatás alkotmányos kereteit. Ez alól csupán a *bírói függetlenség* képez kivételt, amely *nem egyszerűen alapelv*, hanem az *igazságszolgáltató tevékenység lényegi eleme*. Jelentőségét az adja, hogy a szervezetét és működését illetően egyaránt független bíróság az állampolgári jogok által körülhatárolt állampolgári lét leghatékonyabb garanciája az államilag szervezett társadalomban. Az alapvető állampolgári jogokat ugyanis nem elég deklarálni, hanem ezzel egyidejűleg garantálni kell azt is, hogy megsértésük esetén olyan állami szerv nyújtson védelmet, amelynek eljárását (államisága ellenére) nem a közhatalom ereje, hanem törvényes, alkotmányos rend határozza meg. Történeti tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy ezt a védelmet a leghatékonyabban *a szervezetében és működésében kizárólag a jogszabályoktól függő, tehát minden más vonatkozásban független bíróság* képes biztosítani.

A függetlenség teszi a bíróságot azzá, ami, függetlenség nélkül a bíróság nem bíróság. A bírói függetlenség követelményének érvényesülése ugyanakkor *nemcsak az állami, hanem a politikai hatalom* gyakorlásának is függvénye. A bírói függetlenség deklarálása a jogi normák mellett a politikai irányítás olyan differenciált eszközrendszerének kiépítését igényli, amely az államszervezet más egységei esetében ismeretlen.

a) Az ítélkező bíró függetlensége

„A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alávetve!” (Alk. tv. 50. § [2].) A bírói függetlenséget már 1831-ben így fogalmazta meg az európai polgári fejlődés mintaaalkotmánya, a belga alkotmány. Hasonló módon járt el a szocialista fejlődés példájául szolgáló 1936. évi szovjet (az ún. sztálini) alkotmány is. A magyar alkotmányozó szintén ezt a formulát választotta mind az alkotmány 1949. évi megalkotásakor, mind 1972. évi módosításakor. A deklaráció formája napjainkig mindössze annyiban változott, hogy a törvényeknek való „alávetettséget” tágabban értelmezik, a törvényeken túl az alkotmányos rend szerint megalkotott jogszabályoktól való függésre is kiterjesztik (Btv. 14. § [1]).

A bírói függetlenség elsősorban az *ítélkező bírói függetlenségét* garantálja. Az ítélkező bíró függetlensége a *jogszabályoknak való kizárólagos alávetettség*gel egyenlő. A jogszabályoknak való alávetettségből következően a független ítélkezést a *jogrendszer kiépítettsége, a jogalkotás színvonala* határozza meg, vagyis az, hogy szabályozottak-e az alapvető életviszonyok, a jogi normák összhangban vannak-e a társadalmi viszonyok fejlettségi szintjével, a jogi norma állami parancs, vagy társadalmi konszenzus eredménye-e stb. A jogalkotás színvonala különös jelentőségét az adja, hogy a jogszabályoknak alávetett bíró *jogi normát nem alkothat, a jogalkotás korrekcióját normaalkotás útján nem végezheti el*. A bírói igazságszolgáltatás jogalkalmazás. A bíró a jogalkalmazás során élhet a jogszabály-értelmezés gazdag eszköztárával, mintegy életre hívhatja a statikus normát, de ennek során nem juthat el odáig, ahol már új életviszonyok kialakítására kerülne sor. A magyar jogforrási rendszer – más szocialista jogrendszerekhez hasonlóan – nem ismeri el forrásai között sem a bíró alkotta, sem a precedens-jogot.

A jogalkotás tilalmán álló jogrendszerek azt is *megengedhetetlennek* tartják, hogy a bíró az adott ügy kapcsán az alkalmazandó *jogszabály törvényességéről* döntsön. Magyarországon kifejezett jogszabályi rendelkezések hiányában lényegében az a gyakorlat honosodott meg, hogy törvénysértő norma észlelése esetén – az eljárás felfüggesztése mellett – a bírói szerv szignalizációs joggal él a jogszabályt kibocsátó szerv felé. Az 1984. évi I. tv. e vonatkozásban megszüntette a jogbizonytalanságot, lehetőséget teremtve arra, hogy a jogszabályok (vagy jogi iránymutatások) alkotmányellenességének észlelése esetén az *Alkotmányjogi Tanácshoz* lehessen fordulni. (1984. évi I. tv. 14. §)

A jogalkotás ellentmondásai, illetőleg a nehézkes korrekciós eljárások azonban a jogalkotás tilalma ellenére kedvező feltételeket teremtenek a *jogalkalmazói jogképződés* (a bíró alkotta jog) kialakulásához.

Az ítélkező bíró függetlensége a jogszabályokon túl, minden más függést kizár. A bíró eljárása során *nem befolyásolható, nem utasítható*, csak a jogszabálytól függ, de annak keretei között *szabadon mérlegelve dönt*. A döntési szabadság is kötelezettségekkel, nevezetesen a részrehajlásmentes, lelkiismeretes eljárás kötelezettségével jár (Btv. 52. § [1] bek.). A részrehajlásmentes, lelkiismeretes eljárás általánosan elfogadott terminológiája a *pártatlanság*.

A pártatlan bíráskodás követelménye azt fejezi ki, hogy a *jogi felelősségen* túl a bírót magas szintű *erkölcsi felelősség* is terheli. Így rendelkezik a bírák fegyelmi szabályzata (1/1973. NET-határozat, 1. § [1–2] bek.). A részrehajlásmentes, pártatlan ítélkezést szolgálják még az *összeférhetetlenségre* (Btv. 62. §) és az *együtt alkalmazási tilalmakra* (Btv. 57. §) vonatkozó szabályok is.

b) A hivatásos bíró személyes függetlensége

Az ítélkező bíró függetlensége a *bíró személyes függetlensége* nélkül nem lehet teljes. A bírói függetlenség *személyi garanciái* a megbízatás egész időtartama alatt védik a bírót, tekintettel vannak a megbízatás keletkezésére és megszűnésére is.

A *bírói megbízatás keletkezése* akkor szolgálja a bíró személyes függetlenségét, ha *egyrészt* biztosítja a bírói funkció ellátására alkalmas személyek kiválasztását, *másrészt* a megbízatás keletkezési formája nem teremt a bíró számára közvetlen függést a keletkeztető szervtől.

Történetileg a bírói megbízatás keletkezésének két formája, a kinevezés és a választás jött létre. A nyugat-európai polgári alkotmányok jellemző módon a kinevezésben, a szocialista alkotmányok pedig a választásban látták a bírói függetlenség egyik alapvető garanciáját. A polgári jogrendszerekben meghonosodott kinevezés a szakmai alkalmasságot és ebből következően a jogi (konkrét jogszabályok megsértéséért fennálló) felelősséget, a szocialista jogrendszerekben meghonosodott választás a politikai alkalmasságot és (a választás bizalmi jellegéből adódóan) a politikai felelősséget helyezte előtérbe. A polgári jogtudomány *a kinevezett*, a szocialista jogtudomány pedig *a választott bírót tartotta függetlennek*.

A *magyar alkotmány* 1949-ben maradéktalanul elfogadta a szocialista koncepciót, és ennek megfelelően szabályozta a bírák választásának, beszámolási kötelezettségének és visszahívásának rendjét, amely azonban ebben a formában soha nem lépett életbe. Az alkotmány hatályba lépésétől kezdődően hosszú ideig (több mint 20 évig) csupán a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a laikus bírakat (a népi ülnököket) választották, a többi hivatásos bíró kinevezéssel nyerte el megbízatását. Az ellentmondás feloldása az *al-*

komtmány 1972. évi reformjához köthető. Az alkotmány a választást mint formát fenntartja, de ezzel egyidejűleg olyan rendszert hoz létre, amely a Legfelsőbb Bíróság elnökét kivéve minden hivatásos bíróval szemben a kizárólagos jogi felelősséget alapozza meg.

A bíróválasztás rendje az alkotmányt végrehajtó bírósági törvény szerint a következőképpen alakul:

- *a hivatásos bírák* választása az Elnöki Tanács joga; a választás határozatlan időtartamra (lényegében a nyugdíjjogosultság eléréséig) szól (53. § [1] bek.);

- *a választást jelölés* előzi meg; a jelölés során dől el a javasolt személynek a funkcióra való *szakmai, politikai, erkölcsi alkalmassága*; a jelölés az igazságügy-miniszter joga, amelyet legfelsőbb bírósági bíró esetében a Legfelsőbb Bíróság elnökével, katonai bíró esetében a honvédelmi miniszterrel együttesen gyakorol (53. § [2] bek.); a bíróvá válás legáltalánosabb feltételeit, különösen szakmai vonatkozásban, a törvény határozza meg (Btv. 54. §);

- külön szabály vonatkozik a *Legfelsőbb Bíróság elnökének választására*, amely az Országgyűlés joga;

- a bíróválasztás a legfelsőbb bírósági bírák és a katonai bírák kivételével általában *bírói tisztségre* történik, a bírák meghatározott bírósági szintekre történő *beosztása* az igazságügy-miniszter joga.

A bírói függetlenség személyi garanciájaként a hivatásos bíró büntetőjogi és munkajogi felelősségét az általánostól eltérő külön szabályok rendezik.

A bírói funkció alkotmányos jelentőségét a bírói törvény a büntetőjogi felelősség rendszerében is kifejezésre juttatja. A külön szabályok nem a felelősség tartamára, hanem a felelősségre vonási eljárásra vonatkoznak. E szerint hivatásos bíró ellen büntetőeljárást általában nem, csak jogszabályokban meghatározott feltételek esetén lehet indítani. A hivatásos bíró mentelmi jogot élvez. Ugyanilyen jog – bár korlátozott terjedelemben – védi az igazságszolgáltatás gyakorlásában részt vevő népi ülnököt is. (Btv. 14. § [2] és [3] bek.)

A bírói függetlenség személyi garanciáinak érvényesülését befolyásolja az a körülmény, hogy a bíró állami alkalmazottként munkaviszonyban áll. Minden munkaviszonyból, így a bírói munkaviszonyból is, a munkáltató oldalán olyan jogosítványok származnak, amelyek kötöttséget, függést képesek teremteni akár olyan mértékben is, amely már a személyes függetlenséget érinti. E kötöttségeket úgy lehet az optimális mértékűre lecsökkenteni, ha a munkáltatói jogok koncentrálódását megakadályozzák. A bírák munkáltatója a legfelsőbb bírósági bírák esetében a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a többi bíró esetében az igazságügy-miniszter. Ez utóbbi munkáltatói jogait az egyébként általa kinevezett bírósági elnökök között megoszt-

ja. A bírák munkáltatóit nem illetik meg a legjelentősebbeknek tartott munkáltatói jogok, nem dönthetnek a munkaviszonynak *sem keletkezéséről, sem megszűnéséről*, és nem gyakorolhatják a *fegyelmi felelősségre vonás* jogát sem.

A hivatásos bírák *fegyelmi felelősségének rendjét* az általános szabályoktól eltérően a bírósági törvény, valamint az Elnöki Tanács 1/1973. sz. határozata szabályozza. A külön szabályok elsősorban az eljárásra, ezen belül is az eljárást lefolytató szervekre vonatkoznak. A munkáltatót (a Legfelsőbb Bíróság elnökét, az igazságügy-minisztert, illetőleg a bírósági elnököket) csupán az eljárás kezdeményezésének joga illeti meg. A fegyelmi eljárás lefolytatása és a büntetések kiszabása (felülvizsgálati szinten is) kollektív bírói szervek, az ún. *fegyelmi tanácsok* joga. A fegyelmi tanácsokat meghatározott (megyei, legfelsőbb bírósági és katonai) bírósági szinteken a hivatásos bírák saját soraikból, titkos szavazással, meghatározott időre választják. (Btv. 64. § [1] bek.)

A *megyei bíróságok fegyelmi tanácsa* a helyi, valamint a munkaügyi bíróságok vezetőinek és bíráinak, a *katonai bíróságok közös fegyelmi tanácsa* a katonai bíróságok bíráinak, a *Legfelsőbb Bíróság Fegyelmi Tanácsa* a megyei bíróságok vezetőinek és bíráinak, a katonai bíróságok vezetőinek és a Legfelsőbb Bíróság bíráinak fegyelmi ügyeiben jár el. A fegyelmi tanácsok által kiszabható *büntetések* (súlyuknak megfelelő növekvő sorrendben):

- megrovás,
- szigorú megrovás,
- vezetői beosztásból való felmentés,
- alacsonyabb bírói tisztségre történő beosztás, illetőleg (legfelsőbb bírósági bíró esetében) ennek indítványozása, valamint
- bírói tisztségből történő visszahívás indítványozása.

A fegyelmi tanácsok a legsúlyosabb fegyelmi büntetéseket nem szabhatják ki, csupán javaslatokat tehetnek az Elnöki Tanácsnak annak kiszabására. Ha az Elnöki Tanács az indítványt nem fogadja el, más fegyelmi büntetést kell kiszabni.

A hivatásos bírakkal szemben gyakorolható *munkáltatói jogok* közé sorolható még az igazságügy-miniszter hatáskörében a *megválasztott bírónak* (a legfelsőbb bírósági és katonai bírák kivételével) bírósági szintekre (megyei vagy helyi), illetőleg bírói tanácsokba, valamint tanácselnöki munkakörbe történő *beosztása*; a bírák szintek között, illetőleg szinten belül történő *áthelyezése*, a *bírósági vezetők* (elnök, elnökhelyettes, csoportvezető bírák) *kinevezése és felmentése*. A Legfelsőbb Bíróság elnökét a Legfelsőbb Bíróság bírái vonatkozásában ehhez hasonló jogosultságok illetik meg (a kollégiumok vezetőinek kinevezése, tanácselnöki munkakörbe történő

beosztás). A Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit azonban az Elnöki Tanács választja.

A *bírói megbízatás megszűnése* a bírói függetlenség személyi garanciáival akkor van összhangban, ha a funkció hivatalból történő megszűnése törvényhez kötött, eseteit a jogszabály határozza meg. A bírósági törvény a bírói megbízatás megszűnésének két formáját, a visszahívást és a felmentést hozta létre.

A *visszahívás* jogintézmény, a választással keletkezett munkaviszony megszűnésének a fegyelmi elbocsátással azonos formája. A törvény szerint *vissza lehet hívni* a bírót, ha a fegyelmi tanács súlyos fegyelmi vétség elkövetése esetén indítványozza. *Vissza kell hívni a bírót*, ha munkaviszonyát jogellenesen megszüntette. A visszahívás az Elnöki Tanács hatásköre, amelyre az igazságügy-miniszter (legfelsőbb bírósági bíró esetén a Legfelsőbb Bíróság elnökével egyeztetve) tesz javaslatot. (Btv. 68–69. §)

A *felmentés* – a visszahívástól eltérően – a megbízatás „természetes” megszűnésének alapvető formája, amely egyben az érintett egyéni kezdeményezési jogát is elismeri (lemond és felmentését kéri, vagy más állami, társadalmi szervhez történő áthelyezését kéri). A hivatalból történő felmentés eseteiben *egyrészt* a nyugdíjkorhatár elérésével a nyugdíjjogosultság érvényesítése jut kifejezésre. A hivatalból történő felmentés *másik esete* a bírói munkavégzés munkáltatói értékelése, ekkor a megbízatás megszűnése „a tisztségre való tartós alkalmatlanság” megállapításához kötődik. A jelenlegi szabályozás szerint a tisztségre való tartós alkalmatlanság megállapítása – mint a felmentés kötelező esete – az igazságügy-miniszter egyszemélyi joga.

c) A bírósági szervezet függetlensége

Az ítélkező bíró függetlensége a személyi garanciák mellett a *bírósági szervezet függetlenségét* is igényli. A bírói függetlenség hagyományos és általánosan elfogadott fogalma látszólag a bírák személyes függetlenségének érvényesülését garantálja. A bíróságok azonban az igazságszolgáltatás funkcióját az államszervezet keretei között gyakorolják. A független eljárás pedig mindenekelőtt ennek megfelelő, autonóm szervezeti kereteket tételez fel. A bírói függetlenség követelményét tehát a bíró személyén túl a *bírósági szervezet oldaláról* is fel kell vetni.

A bírói függetlenség szervezeti garanciáinak megfogalmazására a szocialista alkotmányokban eddig nem került sor. Kivétel ez alól csupán két ország (Jugoszlávia és Csehszlovákia), amelyek alkotmányai nemcsak a bírák, hanem a bírósági szervezet függetlenségére is utalnak. Összehasonlító vizsgálatokkal azonban kimutatható, hogy a szervezeti függetlenség lényeges

tartalmi összetevői azon országok – így Magyarország – alkotmányos valóságában is jelen vannak, ahol ez még nem nyert jogszabályi megfogalmazást.

A független bíráskodás mindenfajta hierarchiától mentes kapcsolatot igényel mind a bíróságok és a népképviselői szervek (Országgyűlés és helyi tanácsok), mind a bíróságok és az államigazgatási szervek (Minisztertanács, minisztériumok, országos és helyi közigazgatási hatóságok), továbbá a bíróságok és az ügyészség kapcsolatrendszerében.

A bíróságok és a népképviselői szervek kapcsolatát alapvetően a Legfelsőbb Bíróságnak az Országgyűléshez való viszonya határozza meg. Az Országgyűlés *nem helyezi* szervezeti alárendeltségbe a legfelsőbb bírói szervet még magával szemben sem, hatalmi elsőbbségét a *Legfelsőbb Bíróság elnökének* megválasztásán, a választás ciklushoz kötöttségén, az elnök beszámolási kötelezettségén és az interpelláción keresztül azonban a kívánatosnál nagyobb mértékben érvényesíti. A Legfelsőbb Bíróság elnökének az Országgyűlés által történő választásból származó kötelezettségei együttesen az elnök *politikai felelősségének rendszerét* építik ki, ami sem általában, sem az elnököknek a bíróságok (elsősorban a Legfelsőbb Bíróság) felé irányuló konkrét jogai ismeretében nem kedvez a bírói függetlenség érvényesülésének.

Az Elnöki Tanács és a Legfelsőbb Bíróság kapcsolatát – a helyettesítésből származó jogosítványok vonatkozásában – az elnök megválasztásának alkotmánytörvényi és ügyrendi szabályai érintik, kétségesse téve azt, hogy az elnök megválasztása az Országgyűlés kizárólagos joga. Az Elnöki Tanács saját hatáskörében kegyelmezési jogot gyakorol, amely azonban nem sérti a bírói függetlenség elvét. Az Elnöki Tanácsot illeti meg – a már ismertetett módon – a hivatásos bírák megválasztásának, illetőleg a bírói megbízatás megszüntetésének a joga.

A helyi népképviselői szervek és a bíróságok kapcsolatát a mellérendeltség és ezzel egyidejűleg olyan sajátos együttműködés jellemzi, amely szerint a bíróság elnöke tájékoztatja a tanácsot (vagy végrehajtó bizottságot) a jogsértések megelőzése érdekében a bíróság működéséről. (1971. évi I. tv. 26. §.) A helyi népképviselői szervek gyakorolják továbbá a laikus bírák, a népi ülnökök megválasztásának jogát.

A bíróságok és az államigazgatási szervek kapcsolatát az elkülönülés, a mellérendeltség jellemzi. Az elkülönülés és a mellérendeltség érvényesülését nem érinti, hogy a bíróság az államigazgatási szervek által alkotott jogszabályoknak (minisztertanácsi rendelet, miniszteri rendelet, államtitkári rendelkezés) is alá van vetve, ugyanakkor a bírói igazságszolgáltatás az államigazgatási jogalkalmazáshoz képest elsődleges. (Btv. 4. § [1] és 5. § [1] bek.)

A Minisztertanács és a bíróságok kapcsolatát azonban befolyásolja az a körülmény, hogy a Minisztertanács kormányzati tevékenysége során a kormány politikájának – így az igazságügyi politikának – kialakító és végrehajtó szerve. A kormány igazságügyi politikáját részben *a jogalkalmazás jogpolitikai elvein* (20/1986. sz. NET-határozat), részben *az igazságügy-miniszter* feladatain keresztül hajtja végre.

Az igazságügy-miniszter és a Legfelsőbb Bíróság között olyan mellérendeltségi kapcsolat áll fenn, amely tiszteletben tartja a legfelsőbb bírói szerv autonómiáját. A bírósági szervezet alsóbb egységeihez azonban kétirányú kapcsolat fűzi az igazságügy-minisztert. Ezek *egyike* a bírósági elnökök közreműködésével gyakorolt *igazságügyi igazgatás*, a bíróságok működéséhez szükséges személyi és dologi feltételek biztosítása. (Btv. 51. § a) pont.) Az igazságügy-miniszter bíróságok felé irányuló jogosítványainak *másik* csoportja *az általános működés feletti felügyelet*. Ennek során:

- „értékeli a bíróságok ítélkező tevékenységének társadalmi hatását, elemzi a jogsértések társadalmi okait és ezek megszüntetésére intézkedéseket tesz, vagy kezdeményez,

- a bírósági gyakorlat egységének elősegítése érdekében – jogerősen befejezett ügyek alapján – tájékozik a bíróságok gyakorlatáról, elvi jelentőségű kérdésekben a Legfelsőbb Bíróságon elvi iránymutatást kezdeményez, a jogerős határozatok ellen törvényességi óvás emelését kezdeményezi, megállapításairól a bíróságokat tájékoztatja,

- irányítja és ellenőrzi a bíróságok tevékenységét”. (Btv. 51. § b)–c)–d) pont.)

Az általános működés feletti felügyeletnek végső fokon az a rendeltetése, hogy a kormány igazságügyi politikájával összhangban levő ítélkezés kialakulásának irányába hasson. Közvetlen célja azonban nem lehet több, mint az, hogy az ítélkezés tapasztalatait jogerősen lezárt ügyek alapján elemmezve, azokat a jogalkotó, elsősorban a Minisztertanács rendelkezésére bocsássa. A tapasztalatok „visszacsatolása”, az utólagos kritika kiépítése azonban már közvetlenül érinti a bírói függetlenséget, a bírák kizárólagos jogi felelősségét. Az igazságügy-miniszter általános működés feletti felügyeleti joga a helyi bíróságok szervezeti függetlenségével nem hozható szinkronba. (E jog gyakorlása 1989. január 1-jétől szünetel.)

Az államszervezeti munkamegosztás negyedik ágát alkotó *ügyészi szervezet* jogosítványainak jelentős része a bíróságokat is érinti. Az ügyészi jogok gyakorlása a bírósági szervezet függetlenségének maradéktalan tiszteletben tartása mellett folyik.

Az ügyészi szervezetnek a bíróságokkal kapcsolatos legfőbb funkciója a bírósági eljárás törvényességének biztosítása. A bírósági eljárás törvényes-

sége egyrészt az eljárásban való ügyészi részvétellel, másrészt az ott készült ügyiratok ügyészi áttekintésével ellenőrizhető.

Az ügyészi törvény (1972. évi V. tv. III. fejezet) foglalkozik az ügyész részvételével a bírósági eljárásban. E témát érintik még a legfőbb ügyésznek a bírósági eljárással kapcsolatos jogositványai is (5. § [1] bek.).

Az ügyész az adott bírói szinthez kapcsolódóan:

- büntetőügyekben képviseli a vádat és megindítja az eljárást;
- fontos állami, társadalmi vagy egyéni érdekből fellelphet polgári eljárásban is;
- külön törvényben meghatározott per- és jogorvoslati jogokkal élhet (pl. fellebbezési óvás), valamint

– bármely ügy iratait magához kérheti annak megállapítása végett, hogy az eljárás és a határozat, illetőleg annak végrehajtása megfelel a törvényeknek.

Az ügyészi szervezet a *legfőbb ügyészen* keresztül kapcsolódik a *Legfelsőbb Bírósághoz*, és e kapcsolat a Legfelsőbb Bíróságnak mind ítélező, mind elvi irányító tevékenységét érinti. A *legfőbb ügyész*:

- képviseli a vádat a Legfelsőbb Bíróság előtt;
- bármely büntető- vagy polgári ügyben hozott jogerős határozat ellen törvényességi óvással élhet a Legfelsőbb Bíróságnál;
- tanácskozási joggal részt vehet a Legfelsőbb Bíróság teljes ülésén;
- irányelv és elvi döntés kibocsátását kezdeményezheti.

A szervezeti függetlenség követelményei a bírósági szervezet belső felépítését, a különböző szintű bíróságok kapcsolatait is meghatározzák. A bírósági szervezet az általános államigazgatási területi beosztás szerint tagozódik. Ez a tagozódás azonban a bíróságok esetében *nem* jár együtt az államszervezet más alrendszereit jellemző *munkamegosztással*. Minden bíróság – függetlenül attól, hogy a szervezet melyik szintjén helyezkedik el – tartalmát tekintve *azonos feladatokat* lát el. A bíróságok *minden szinten a Magyar Népköztársaság nevében ítélik meg*. (Btv. 6. § [3] bek.)

A különböző bírói szintek között nincs szervezeti alá- és fölérendeltségi kapcsolat, a különböző szinteken ítélező bíróságok (bírói tanácsok) között a fellebbezés intézménye teremt kapcsolatot.

A *fellebbezéshez való jog* ugyanakkor az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelve, az *állampolgári jogvédelem* egyik garanciája. Az ítéletek megtámadhatóságának joga egyszeri, de korlátlan jogorvoslati lehetőséget biztosít az állampolgár számára minden első fokú határozat ellen, függetlenül attól, hogy a határozat törvénysértő-e vagy sem. Az adott ügyben érintett állampolgárok minden bíróság első fokú határozata ellen fellebbezéssel élhetnek a megyei vagy a Legfelsőbb Bírósághoz. (A fellebbezés lehetősége

akkor is fennáll, ha az első fokú határozatot a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsa hozta.)

A fellebbezési jog által biztosított állampolgári jogvédelem azonban csak abban az esetben lesz realitás, ha működésének egészét tekintve maga a *felülvizsgáló bírói fórum is független*. Így a fellebbezési eljárás – bármilyen tartalmú döntéssel is zárul – nem hozhat, és nem is hoz létre irányítási kapcsolatot az első fokon és a másodfokon eljáró szerv között. Tovább erősíti a bírói szintek közötti függetlenség érvényesülését a fellebbezési jog azon általános sajátossága, hogy *kezdeményezője bírói fórum nem lehet*. Az eljárási törvények alapszabályként, következetesen valósítják meg azt az elvet, hogy a bírói határozatok felülvizsgálatának kezdeményezői kizárólag *ún. külső szervek* (pl. az ügyész) *vagy személyek* lehetnek. E kezdeményezés hiányában az első fokú bírói fórum határozata válik jogerőssé.

A magyar jogalkotás *egyfokú fellebbviteli* rendszert épített ki, de elismeri a rendkívüli perorvoslatok szükségességét is. *Rendkívüli perorvoslat* az eljárási törvényekben szabályozott *perújítás*, valamint a bírósági törvény által létrehozott és az eljárási törvényekben konkretizálódó *törvényességi óvás* intézménye. Rendkívüli jellegüket elsősorban az adja, hogy jogerős bírói határozatok újbóli felülvizsgálatát eredményezhetik.

Az eljárási törvények – a bírósági törvényhez képest – a törvényességi óvás benyújtásának (illetőleg kezdeményezésének) *jogcímét* a törvénysértés mellett a *megalapozatlanságra* is kiterjesztik. Ugyancsak az eljárási törvények a törvényességi óvás folytán hozott bírói határozat *hatályát* az idő múlására tekintettel *korlátozzák*.

Az eljárási jogtudományok képviselői – elsősorban a kezdeményezők körének és a hozott határozat hatályának korlátozásából következően – vitatják a törvényességi óvás perorvoslati jellegét, *nem fellebbezést, hanem a bíróságok irányításának* eszközét látják benne. A törvényességi óvás intézményét – elsősorban a Legfelsőbb Bíróság elnökének jogosítványából következően – megkérdőjelezi az alkotmányjog-tudomány is, *hivatalból történő felülvizsgálat* lehetőségét látva benne. A hivatalból történő felülvizsgálat pedig a bírói fórumok függetlenségével nem egyeztethető össze.

A bírósági szervezet *belső kapcsolatrendszerét* a Legfelsőbb Bíróság elnökének jogain túl a *megyei bírósági elnökök jogosítványai* is befolyásolják. A megyei bíróságok elnökei ugyanis nemcsak a helyi bíróságok elnökeinek igazgatási, vezetési tevékenységét irányítják, hanem az igazságügy-miniszter általános működés feletti felügyeleti joga részeként felügyeletet gyakorolnak a helyi bíróságok általános működése felett. (Btv. 21. § [2]).

d) A bírói függetlenség politikai értelemben

Az ítélkező bíró függetlensége, valamint az azt szolgáló személyi és szervezeti garanciák érvényesülése kedvező politikai háttérrel, nevezetesen a *bírói függetlenség politikai garanciáit* is igényli. Ezzel kapcsolatban választ kell adni arra a kérdésre, hogy az *államszervezet* (a burzsoá államban elhallgatott, a szocialista államban nyíltan vallott) *politikai meghatározottságából* következően egyáltalán értelmezhető-e a bírói függetlenség intézménye.

A szocialista hatalomgyakorlás fejlődése során nem kevés negatív tapasztalat árán teljeseedett ki a felismerés, hogy a bíráskodással szemben megfogalmazódó politikai elvárások közvetlenül nem, hanem csak a *jogszabályok közvetítésével* épülhetnek be a bírói tevékenységbe. A kizárólag jogszabályoktól függő bíráskodás azonban természetesen *nem politikamentes bíráskodás*. A jogszabályoktól való függés ugyanis egyidejűleg sajátos tartalmú politikai függést létesít. A jog funkcióiból, társadalmi-politikai rendeltetéséből következően politikai akaratot közvetít, annak jogi megjelenési formája. Így a jogi normát alkalmazó, annak betartását kényszerrel is előíró bíró az adott jogi normában megfogalmazott politikai akarattal való – valamilyen mélységű – azonosulás nélkül nem tud eljárni. E sajátos, a *jogszabályok politikai tartalma által közvetített politikai függésen túl más eszköz már nem egyeztethető össze* a bírói függetlenség követelményével. (A közvetlen politikai irányítás, az abból származó politikai felelősség olyan következményekkel járhat, amelyekre a személyi kultusz koncepciók pereit szolgáltattak eléggé el nem ítéltető példát.)

A bírói függetlenség deklarálása szükségképpen a politikai ráhatás korlátozásával, az irányítás közvetlen eszközeinek kirekesztésével jár. A bírósági szervezet politikai meghatározottsága a jogszabályoktól való kizárólagos függéssel azonban még annak ismeretében is biztosítható, hogy a jog csak hosszabb távú politikai célok közvetítésére alkalmas. Ezt a körülményt minden – jogállamiságra törekvő – demokratikus hatalomnak tudomásul kell vennie, mert csak ilyen tartalmú függetlenség mellett valósul meg a törvényesség, a jogbiztonság, ami által a politika hitele is erősödik. Így válik a jogszabályoktól való kizárólagos függés garantálása a politika számára is közvetlen érdekkel.

A BÍRÁK VÁLASZTÁSÁNAK ELVE

„A Magyar Népköztársaságban a bírói tisztséget *választással* töltik be; a megválasztott bírák törvényben meghatározott okok alapján *visszahívhatók*” (Alk. tv. 48. § [1]).

A *választás* mint a bírói megbízatás keletkezésének, a *visszahívás* mint a bírói megbízatás megszűnésének alkotmányos formája a szocialista fejlőd-

dés során elveszítette követelmény jellegét. A bíróválasztás és -visszahívás önmagában nem, csupán a bírói függetlenséggel összefüggésben bír alkotmányos jelentőséggel. A bírói függetlenség személyi garanciáit pedig olyan keletkezési és megszűnési módok szolgálják, amelyek a bíró kizárólagos jogi felelősségét alapozzák meg. A hagyományos értelemben felfogott – a képviselői funkció és felelősség mintájára kiépített – választás és visszahívás pedig ezzel ellentétben, a bíró politikai felelősségének alapjait teremti meg.

További ellenérv a kinevezést önmagában tagadó választás garanciális jellegével szemben, hogy a bírói funkció keletkezésének formáját elsősorban a történeti gyökerek, az adott társadalmi formáció kialakulásának és fejlődésének törvényszerűségei határozzák meg.

A bírói funkció keletkezési formájának meghatározó szerepét kétségesse teszi továbbá a népi demokratikus fejlődésnek azon sajátossága, hogy a bíróválasztás deklarálását követően a kinevezési rendszer valamennyi elemét nem számolják fel.

A fejlődés tendenciái – igaz, esetenként lényeges eltérésekkel – olyan rendszer kiépítésének irányába mutatnak, amely a választás elvét bár fenntartja, de a kinevezés meghatározó elemeit is magába olvasztja.

A bírói funkció keletkezési formái, a választási és a kinevezési rendszer „közeledésének” tendenciái – amint azt már láttuk – a magyar fejlődésben erőteljesen érvényesülnek.

A fejlődés tendenciái ismeretében a választásban a bírói függetlenség garanciáját látni legalábbis vitatható. Az ítélkező bíró személyes függetlenségének érvényesülése szempontjából nem elsősorban a keletkezés formája, hanem az a döntő kérdés, hogy milyen felelősségi rendszer jön létre a bíró és a funkciót létrehozó szerv között. Amennyiben ez a felelősség tartalmában maradéktalanul eleget tesz a jogi felelősség valamennyi kritériumának, akkor ehhez képest az elnevezés már nem bír különösebb jelentőséggel.

A választás és a visszahívás hagyományos értelemben a laikus bírák, a népi ülnökök vonatkozásában érvényesül. (Az ülnökválasztás szabályait a néprészvétel elvével összefüggésben tárgyaljuk.)

Összegezve megállapítható, hogy a bíróválasztás és -visszahívás alkotmányos alapelveként történő deklarálása napjainkban már felülvizsgálatra szorul.

IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS KIZÁRÓLAG BÍRÓSÁGOK ÚTJÁN

„A Magyar Népköztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, a megyei bíróságok és a helyi bíróságok gyakorolják.

A törvény az ügyek meghatározott csoportjaira különbíróóságok létesítését is elrendelheti.” (Alk. tv. 45. § [1], [2].)

Az alkotmány tehát az igazságszolgáltatás gyakorlását a bíróságokra bízta. Az igazságszolgáltatás „bírói monopóliuma” megvalósulásának elvét azonban a jövőbe helyezi az a körülmény, hogy a jogalkotó – az alapelv megfogalmazásával egyidejűleg – a „bírói út”-ről szólva, lényegében leszűkíti a bíróságokhoz fordulás lehetőségét. Ahogyan ezt a bíróságok feladatainál már bemutattuk, a bírói út garanciája nem vonatkozik a jogrendszer egészére, hanem egyes ágazatainak – nem is mindig teljes – normaanyaga teremti meg a bírósági eljárás igénybevételének jogalapját.

Az alkotmányon alapuló általános bírói jogvédelem a jogalkotás követendő célja. A „bírói út”-szerű szabályozás azonban elvileg még akkor sem kifogásolható, ha közvetve azt is jelenti, hogy a bírói igazságszolgáltatás monopóliuma nem valósítható meg. A magyar bírósági törvény számol azzal, hogy a bíróságok mellett más szervek is ellátnak – tartalmát tekintve – az igazságszolgáltatással egyenmű tevékenységet. Ez a megoldás

- az ügyek *speciális szakértelmet* igénylő elbírálásával,
- a bíróságokhoz képest *egyszerűbb, gyorsabb, kevésbé költségigényes* eljárásával,

- a *rendes bíróságok tehermentesítésével*, valamint
- az *igazságszolgáltatás demokratizmusának növekedésével* indokolható.

Az előzőekben vázolt folyamat nem egyirányú, a „bírói út” *növekedésére és csökkenésére* egyaránt idézhető példa.

Rendkívül felelősségteljes és körültekintő eljárást követel azonban annak eldöntése, hogy *mely ügyek* tartozzanak bíróságon kívüli szervek hatáskörébe. A kérdés alkotmányos jelentőségét az adja, hogy ez az átrendeződés együtt járhat – *rendes bíróságokkal összehasonlítva* – az ügyek törvényes, tárgyilagos és demokratikus elbírálása garanciáinak leszűkülésével. Alkotmányjog-tudományi nézőpontból semmivel sem kevésbé fontos az a kérdés, hogy egyes ügycsoportok elbírálására létrehívott szervek *milyen formában*:

- *különbíróóságok*,
- az államigazgatáshoz kapcsolódó *quasi bírói szervek* vagy
- *társadalmi bíróságok*

formájában *szervezik-e meg*.

a) Különbíróóságok

A magyar jogalkotás az igazságszolgáltatási szervezet szabályozása során szűk körben támaszkodik a különbíróóságok tevékenységére. Felfedezhető emögött annak a korai szocialista elméletnek napjainkban már egyre kevés-

bé érvényesülő hatása, amely a bírói igazságszolgáltatás monopóliumának követelményéből kiindulva a rendes bíróságok rendszerét szembeállította a különbíróságokkal.

A bírósági szervezet fejlődésének az alkotmánytól kezdődő folyamatában különbíróságot képezett a közlekedési bíróság (1954–1957), a népbíróság (1957–1961). Jelenleg is funkcionál a *katonai*, valamint a *munkaügyi bíróság*.

KATONAI BÍRÓSÁG

A *katonai bíróság* első fokú, különös hatáskörű bíróság. Különbíróság létét a mind szervezetében, mind hatáskörében rejlő, a rendes bíróságokétól eltérő adottságok határozzák meg. *Szervezése* nem az államigazgatási általános területi beosztás, hanem:

- egyes magasabb katonai egységek (fegyvernemek, hadtestek, hadosztályok), valamint
- egyes nagyobb helyőrségek szerint történik.

Hatásköre kiterjed

- a fegyveres erők, a külön jogszabályban meghatározott fegyveres testületek és rendészeti szervek tagjai által elkövetett bűncselekményekre,
- más személyek által elkövetett, külön törvényben meghatározott, továbbá a honvédelem érdekeit közvetlenül sértő vagy veszélyeztető bűncselekményekre. (Btv. 27. § [1] a), b) pont.)

A katonai bíróságok tagjai: az elnök, a hivatásos bírák és a népi ülnökök. Katonai szempontok alapján itt több lehetőség van a népi ülnökök nélküli eljárásra, mint az általános bíróságoknál. Az eljárás speciális jellegére utal továbbá, hogy az eljáró tanács kialakításánál a rendfokozatokat figyelembe kell venni, tehát a hivatásos bírák nem lehetnek a terheltnél alacsonyabb rendfokozatúak. Hivatásos bírákból álló tanács esetén pedig a szavazásnál az alacsonyabb rendfokozatú bírő a magasabb rendfokozatú előtt szavaz.

MUNKÁÜGYI BÍRÓSÁG

A munkaügyi viták fórumrendszerét a hatályos bírósági törvény 1973. január 1-jétől a korábbiakhoz képest lényegesen átalakította. A munkaügyi viták intézésének elsődleges fórumai a munkahelyeken belül szervezett egyeztető szervek, az ún. *munkaügyi döntőbizottságok* (valamint szövetkezeti döntőbizottságok, a szolgálati felettes, illetőleg a közgyűlés). A döntőbizottságok működése lehetővé teszi, hogy az ügyek különleges jellegéből adódóan a munkáltatók és a munkavállalók egyaránt részt vegyenek a munkaügyi viták eldöntésében. Ha a munkahelyen belüli egyeztetés sikertelen, a döntőbizottság határozata ellen a munkaügyi bírászkodás keretében szervezett külön szervekhez, az ún. *munkaügyi bíróságokhoz* lehet fordulni. A

bíróság közreműködése a dolgozók jogainak hatékonyabb védelmét szolgálja. Meghatározott esetekben közvetlenül is lehet munkaügyi bírósághoz fordulni.

A munkaügyi bíróság *hatásköre* összetett:

- elbírálja a munkaügyi döntőbizottság, illetve a szolgálati felettes határozata, továbbá a szövetkezeti döntőbizottságnak és a közgyűlésnek a szövetkezeti alkalmazottak munkaügyi vitáiban hozott *határozat ellen benyújtott keresetet*;

- eljár azokban a munkaügyi vitákban, amelyek – külön jogszabályban meghatározott esetekben – *közvetlenül* terjeszthetők a munkaügyi bíróság elé;

- eljár a szövetkezeti tagsággal összefüggő jogvitákban, valamint a társadalombiztosítási határozat megtámadása iránti perekben; (1979. 16. tvr. 3. §)

- eljár a jogszabályban hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. (Btv. 23. § [1] a, b, c, d pontja.)

Munkaügyi bíróságok a fővárosban és a megyékben működnek. Határozataik ellen általában nem, csak az eljárási törvényben meghatározott esetekben van helye fellebbezésnek. A munkaügyi bíróság érdemi határozata ellen benyújtott fellebbezés tárgyában a *megyei bíróság* (törvényességi óvás esetén a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának Tanácsa) jár el.

A *különbíróságok* mind szervezetüket, mind működésüket illetően lényegében *eleget tesznek a bírói függetlenségből adódó követelményeknek*, ugyanakkor a kizárólagosság elvének is megfelelnek, mivel a jogorvoslati eljárás keretében már bekapcsolódnak a rendes bíróságok rendszerébe.

b) Az államigazgatási „bíráskodás”

A bíráskodási jellegű államigazgatás tradicionális területe a *szabálysértések*, illetve az *államigazgatási szerv hatáskörébe utalt polgári, családi és munkajogi ügyek elbírálása*.

Amikor az *államigazgatási szerv a polgári, a családi vagy a munkajogi normákat alkalmazza*, eljárása, tartalmát illetően, megegyezik az *igazságszolgáltatással*. Fő funkciója konfliktusok rendezése olyan jogalanyok között, akik a jogalkalmazó szervtől függetlenek. Ebben az eljárásban szükségképpen nem érvényesülnek az igazságszolgáltatás garanciális elvei, köztük a bírói függetlenség elve. Ily módon törvényes lehetőség van arra, hogy az államigazgatási szerv eljárását *rendes bírósági eljárás* kövesse. A quasi bíráskodási hatáskörbe utalt ügyek ezen csoportjában tehát a jogalkotó a bírói felülvizsgálat sajátos rendjét alakítja ki, amikor is az államigazgatási eljárást alapeljárásnak fogja fel, amelyet bírósági eljárás követ.

Az államigazgatási szervek quasi bíraskodó tevékenységének *másik területe a szabálysértések elbírálása. A szabálysértések általában államigazgatás-ellenes magatartások*: az államigazgatási szervek munkáját akadályozó, a társadalmi együttélés szabályait sértő, a társadalomra csekély fokban veszélyes jogellenes cselekmények (1968. évi I. tv. a szabálysértésről).

A szabálysértés intézményéhez kapcsolódó jogalkalmazás *lényegét tekintve igazságszolgáltatás*. Az ebből adódó konzekvenciákat az államigazgatási kodifikáció is levonta, amennyiben az államigazgatási jog rendszerében *elkülönítette a szabálysértési jogot*, illetve a szabálysértések elbírálásának *külön szabályait* alkotta meg. E szabályok pedig a *büntetőeljárás jog szabályaihoz* közelítenek, és lényegesen térnek el az államigazgatási eljárástól. A szabálysértési jog kodifikációja során a *büntető anyagi jog* intézményeire is tekintettel kell lenni. Itt kétirányú követelménynek kell egyidejűleg megfelelni. A garanciák növelése érdekében ahhoz hasonló, a szabálysértés társadalomra való veszélyességének alacsonyabb foka elismeréseként pedig attól eltérő, speciális szabályok létrehozása szükséges.

A magyar jogalkotás általában eleget tesz az előzőekben vázolt követelményeknek. A szabálysértési jog pl. a büntetőjoghoz képest *enyhébb súlyú büntetéseket és intézkedéseket* tartalmaz. Alapvető jelentőségű az az eltérés, amely szerint a szabálysértést kimondó egyedi határozat következményei *bem nem teremt büntetett előéletet*.

A személyes szabadságot korlátozó ún. elzárás büntetés megítélésében azonban az államigazgatási jogtudomány már korántsem egységes. Általánosnak mondhatók azok a nézetek, amelyek az *elzárás büntetést*, kiszabásának jogszabályi *korlátai* (pl. csak vagylagosan, vagy pénzbírság átváltoztatásaként, rövid időtartamra szabható ki) *ellenére szabadságvesztés büntetésnek tartják*. A szabadságvesztés jellegű büntetés pedig nem illeszthető az államigazgatási jog felelősségi rendszerébe. Személyes szabadságot korlátozó büntetések kiszabásával csak bírósági szerveket lenne szabad felhatalmazni. Ha mégis elkerülhetetlen az államigazgatási szerv eljárása, akkor legalább a határozat bírói felülvizsgálatának lehetőségét kell biztosítani. Az előzőekkel szemben a magyar szabálysértési jog „rendes” jogorvoslati rendszere azonban maga az államigazgatási szervezet, a felettes szabálysértési hatóság. Az államigazgatási jogorvoslat mellett, az általános törvényességi felügyelet keretében – garanciális szempontból – szerepet kap az ügyész is. Az ügyészi tevékenységből származó garanciák azonban nem pótolják a bírói jogorvoslat jogvédő szerepét, többek között azért sem, mert az esetleges ügyészi óvást vagy felszólalást követően is államigazgatási szerv jár el.

c) A társadalmi bírászkodás

A szocialista fejlődésben – a polgári fejlődéshez képest – a társadalmi bíróság új típusú intézményként jelenik meg.

Magyarországon az 1975. évi szabályozás során (1975. évi 24. tvr.) a jogalkotó a társadalmi bíróságok kizárólagos nevelő szerepét hangsúlyozta, és ezzel egyidejűleg igazságszolgáltatási funkciójukat lényegében megszüntette. Társadalmi bíróság elsősorban a szocialista együttélés szabályainak megsértése esetén járhat el. Ezen túl, amennyiben ezt a fegyelmi jogkört gyakorló szerv kezdeményezi, fegyelmi ügyekben is dönthet. A társadalmi bíróság hatásköre azonban már sem polgári jogviták, sem szabálysértések, sem kisebb súlyú bűncselekmények elbírálására nem terjed ki.

Napjaink Magyarországon az intézmény nem funkcionál, jelenleg társadalmi bíróságok nem működnek.

AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS EGYSGÉGE

A bírósági törvény 6. §-a alapján értelmezhető az igazságszolgáltatás egysége:

„A Magyar Népköztársaságban a törvények és más jogszabályok valamennyi bíróságra egyaránt kötelezőek.

Minden állampolgár ügyében *ugyanazok* a bíróságok járnak el, tekintet nélkül társadalmi helyzetére, valamint nemzetiségére.” (Btv. 6. § [1], [2] bek.)

Az igazságszolgáltatás egységének követelménye elsősorban az *állampolgári jogegyenlőség* oldaláról közelíthető meg. A jogegyenlőség (az egyenjogúság) az egész jogrendszer alkotmányban deklarált elve (Alk. tv. 61. és 62. §), amely az állami szervek különböző egységei előtt más-más módon realizálódik. Erre való tekintettel rendelkezik külön a bírósági törvény az igazságszolgáltatással összefüggésben az állampolgári jogegyenlőség megvalósulásának feltételeiről.

Az igazságszolgáltatás a jogegyenlőség követelményének akkor tesz eleget, ha

- a törvények és más jogszabályok minden bíróságra *azonos módon* vonatkoznak; nincsenek *sem privilégiumokat, sem diszkriminatív* rendelkezéseket tartalmazó szabályok; a jogi normák megsértéséért mindenkit *ugyanazon jogszabályok* alapján, *ugyanazon eljárás* során vonnak felelősségre. Ilyen értelemben az igazságszolgáltatás egysége a *jogrendszer egységével* azonosítható;

- a bíróságok szervezése *azonos* elvek alapján történik; a bírósági szervezet az *államigazgatás általános területi beosztása* szerint tagozódik, és egységei elvileg *általános hatáskörrel* rendelkeznek; *nincsenek* privilégiumokat

vagy diszkriminációt alkalmazó bíróságok. Ilyen értelemben az igazságszolgáltatás egysége a *bíróági szervezet egységével* azonosítható.

A bírósági szervezet egységének nem mond ellent a bíróságok feladat és ügycsoport szerint történő belső tagolása, *szakosztása*. Minden megyei (fővárosi) bíróságon és a Legfelsőbb Bíróságon *azonos* módon szervezett kolégiumok működnek, amelyek az ítélkezés szakszerűségét növelik.

A bírósági törvény a *különbíróságokat* is összhangba hozza az egység elvével oly módon, hogy jogorvoslati szinten bekapcsolja a rendes bíróság szervezetébe. A *katonai bíróság* első fokú bíróság, a határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket a Legfelsőbb Bíróság tárgyalja. A *munkaügyi bíróság* határozatai ellen benyújtható fellebbezéseket – amint arról már szóltunk – a megyei bíróság tárgyalja.

Az igazságszolgáltatás egysége, a jogalkalmazásnak a jogi normákra visszavezethető sajátosságaiból következően, a *jogalkalmazás egységének* követelményével is kibővül.

A bírói jogalkalmazói tevékenység egész folyamata a jogszabályokhoz kötöttségből következően a jogi normák sajátosságai által meghatározott. A jog alkalmazása során – még az életviszonyokkal adekvát normák esetében is – ellentmondást kell feloldani, amely a jogszabály elvont általánosságából és a jogeset konkrét egyediségéből következik. A konkrét tényállás soha nem esik egybe az absztrakt jogszabályi tényállással, attól különböző mértékben eltér. Az eljáró bíró feladata, hogy az egyedit besorolja valamilyen általánosba, a lehetőségek közül a legmegfelelőbb normát kiválassza. Ez utóbbi művelet a bíró mérlegelési szabadsága körébe esik. A bíró mérlegelési szabadsága a jogi norma általános keretei között autonómiát teremt annak érdekében, hogy minden döntésben a törvényesség mellett az adott ügy egyedi jellege kidomborodhassék. *Minden bírói határozat egyedi*, más és más a tényállás és az eljáró bíró individuuma is.

A bírói határozatok egyediségének elismerésével egyidejűleg megjelenik azonban az a *társadalmi igény*, hogy *hasonló ügyben hasonló döntés* szülessen, bárhol, bármilyen összetételű tanács jár is el. Ez az igény szintén az *állampolgári jogegyenlőség* követelményét veti fel az igazságszolgáltató tevékenység területén. Az állampolgári jogegyenlőség ilyen tartalmú felfvetését azonban már nem korlátlanul, hanem csak abban az esetben lehet honorálni, ha a határozatok között az eltérések a *jogszabályok bírói értelmezésének különbözőségéből* adódnak. Emiatt valóban hátrányos megkülönböztetés érheti az állampolgárokat, amelynek kiküszöbölésére, illetőleg megelőzésére alkotmányos védelmet kell biztosítani. Az alkotmányos védelem a *jogalkalmazás egységesítésével* valósítható meg.

A törvényesség mellett tehát a jogalkalmazás egységének követelménye azt jelenti, hogy adott *jogtételeket azonos módon értelmezzenek*, és a hatá-

rozatok különbözősége az ügyek egységéből, és pedig a fórumok különbözőségéből származzon. A jogalkalmazás egysége a *jogszabályok egységes értelmezésével* valósulhat meg.

A jogszabály-értelmezés egységének „természetes” formája a *bírói gyakorlat*. A jogalkalmazói gyakorlatban szükségszerűen létrejön a jogszabályoknak egy adott időszakban általánosan elfogadott értelmezése. Az így kialakult joggyakorlatnak, természetéből következően, nincs kötelező ereje, követésének okát nem a jogszabályi rendelkezések, hanem a folyamatos ismétlődés által teremtett állandóság adja. E folyamatban a felsőbb szintű bíróságok, helyzetükből következően, sajátos szerepet játszanak. Mint felettes bírói fórumok, ítélezési gyakorlatukkal egységesíthetik, esetenként korrigálhatják, állandóvá, szilárddá tehetik a már kialakult joggyakorlatot. A bírói gyakorlat általánosságára és állandóságára a legnagyobb hatást a legfelső szintű bíróság gyakorolja. A bíráskodás egész rendszerére történő ráhatásából következően az egységes jogértelmezés országos érvényesülését is képes garantálni. A legfelső szintű bíróság tevékenysége során valósul meg a maga teljességében a jogalkalmazás egységéhez fűződő állampolgári érdek.

Ezt a hatást ismerték fel a szocialista alkotmányok, amikor a bírói gyakorlat egységesítését *célirányos tevékenységgé változtatták*, és mint az *ítélkezés felügyeletét, a legfelső szintű bíróságok alkotmányos kötelezettségévé tették azt*.

A magyar alkotmány a *jogalkalmazás egységének biztosítása* érdekében a Legfelső Bíróságot az *elvi irányítás* jogával ruházta fel. (Alk. tv. 47. §) Az alkotmány az ítélezés és az elvi irányítás elválasztása érdekében az elvi irányítás külön eszközeiről is rendelkezik, egyúttal kötelezővé téve azokat valamennyi bíróság számára. Az *elvi döntés* és az *irányelv* figyelmen kívül hagyása tehát ugyanolyan következménnyel jár, mint ha a bíró eljárása során jogi normát sértett volna.

A bírósági törvény rendelkezik az *elvi irányítás szerveiről*. A *teljes ülés* (a Legfelsőbb Bíróság elnökéből és hivatásos bíráiból álló testület) mellett *mindegyik kollégiumot* felruházza az elvi irányítás jogával. A törvény az elvi irányítás *eszközeinek körét kibővíti*, az alkotmány által létrehozott (és egyben kötelező) irányelv és elvi döntés mellett *állásfoglalások és bírói határozatok* közzétételét is lehetővé teszi. (Btv. 46. § [1].)

A bíróságokra (de közvetve az állampolgárookra is) kötelező irányelvet és elvi döntést a Legfelsőbb Bíróság *Teljes Ülése* hozza. A Legfelsőbb Bíróság Szervezeti Szabályzata szerint *elvi döntést* konkrét jogértelmezési problémák megoldása, *irányelvet* pedig valamely jogintézmény jogdogmatikai szempontokon túlmenő, szélesebb jogterületre kiterjedő megítélésekor szükséges kiadni. Az elvi döntést és az irányelvet a *Magyar Közlöny* teszi

közzé. *A kollégiumok állásfoglalásai* (amelyek a bíróságokra nem kötelezőek) a Legfelsőbb Bíróság hivatalos kiadványában, a *Bírósági Határozatok* c. folyóiratban jelennek meg. Ugyancsak a BH közli a Legfelsőbb Bíróság bármely tanácsa által hozott konkrét határozatok közül mindazokat, amelyek a Legfelsőbb Bíróság elnöke szerint tartalmukra tekintettel alkalmasak az elvi irányításra.

Az elvi irányításban, tehát a jogalkalmazás egységének kialakításában – legalábbis a kezdeményezés szintjén – *részt vesz az igazságügyi miniszter* (Btv. 51. § c. pont), *a legfőbb ügyész* (1972. évi V. tv. 5. § [2] c. pont), valamint a *megyei bírósági kollégium* (Btv. 20. § [3]).

A NÉPRÉSZVÉTEL ELVE

A modern társadalmakban az elkülönült állami hatalomgyakorlásból következően megfogalmazódik a *társadalmi ellenőrzés* igénye. Az állami hatalomgyakorlás demokratizmusának fokmérője, hogy az állami szervek felett mennyiben biztosított ez az ellenőrzés. A társadalom által történő ellenőrzés az igazságszolgáltatás területén a jogalkotás mellett a *laikus bírák* részvételén keresztül valósul meg.

A felszabadulást követően (helyesebben már 1945 januárjában) az ún. laikus bíráskodás – később részletezendő módon – a *népbíróságok* rendszerében valósul meg. A fordulat éve után a népnek a büntető igazságszolgáltatásban való részvételéről és a fellebbvitel egyszerűsítéséről szóló 1949. XI. tv. – a Schöffe-rendszerhez leginkább hasonló – *ülőkrendszert* hozta létre.

Az alkotmány – a szovjet példa alapján – minden bírósági eljárás tekintetében a *népi ülnöki rendszert* erősítette meg, amely a büntető, majd a polgári eljárási törvények hatályba lépésével (1950., ill. 1953. január 1-jével) vált általánossá.

A korai szabályok a *népi ülnököknek a bírákkal való teljes egyenjogúságát* (beleértve a hivatásos bíró helyettesítésének jogát is) biztosították. A népi ülnököt nem korlátozták sem az eljárás szakaszaiban, sem a döntési folyamat egyes elemeiben (tárgy megállapítása, jogszabályértelmezés, jogkövetkezmény megállapítása). A népi ülnökök az elsőfokú eljárásban vettek részt, függetlenül az eljáró bíróság szintjétől (tehát a Legfelsőbb Bíróságon is) és az ügy természetétől (tehát polgári jogi jogvitákban is).

A hatályos bírósági törvény a néprészvétel megfogalmazásánál is előrelépést jelent. Rendezi a népi ülnök jogait a hivatásos bíró helyettesítése vonatkozásában, amikor helyettesítési tilalmat állít fel. Egyes bíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. Új módon szemléli a népi ülnök részvételének szükségességét az első fokú eljárásban. Számolva számos olyan jogterület létevel, ahol az ülnöki részvétel csupán formális lehet,

az eljárási törvényekben meghatározott esetekben népi ülnök részvétele nélküli eljárást is megenged.

A népi ülnök funkciója napjaink fejlődési folyamatában a következőképpen fogalmazható meg. *A népi ülnök:*

- a társadalmi viszonyok által meghatározott értékítéletek képviselőjeként *társadalmi ellenőrző funkciót* gyakorol, a jogkérdésekben reális állásfoglalás nem várható el tőle. Jelentős korrekciós tényező lehet az állami szervezetből adódó befolyásolás ellen. *Ellensúlyozhatja* a bírói rutinból származó veszélyeket, a tipizálás és az egyoldalúság veszélyét;

- közvetlen környezetét érintően bizonyos *tájékoztató* funkciót is ellát, információs csatornát képez.

A népi ülnökök *választás* útján nyerik el megbízatásukat. A választást *jelölés* előzi meg. Mind a jelölés, mind a választás rendjét törvény határozza meg. (Btv. 72–75. §) A különbíráóságok népi ülnökeinek jelölésére és választására eltérő szabályok vonatkoznak. (Btv. 73. § [2] és [3] bek.) A népi ülnökök *viszzahívhatók*. (Btv. 77. §)

Az ülnökök számát az igazságügy-miniszter állapítja meg. A népi ülnököket (soros ülnök) a bíróság elnöke hívja be és osztja be az ítélező tanácsba. A népi ülnököt tisztsége gyakorlásának idejére munkabér, illetőleg tiszteletdíj illeti meg. Ennek összegét a munkáltató előlegezi, de az Igazságügy-minisztérium költségvetésének terhére a Bírósági Gazdasági Hivatal téríti meg.

A TÁRSASBÍRÁSKODÁS ELVE

„A bíróságok hivatásos bírákból és népi ülnökökből alakított *tanácsokban* ítéleznek. A törvény a szabály alól kivételt engedhet.” (Alk. tv. 46. §.)

A társasbíráskodással kapcsolatban utalnunk kell arra, hogy az alkotmány a társasbíráskodás és a néprészvétel elve közötti határokat elmossa. A bírósági törvény e tekintetben már differenciál, és a két elvet igyekszik különválasztani. (Btv. 11. § [1] és [2] bek.) Az együttes megfogalmazás azért nem helyes, mert két különböző kérdésről van szó. Míg a társasbíráskodás a testületi tevékenységre utalva egy szervezeti formát jelöl, addig a néprészvétel a testület belső összetételét érintő alapelv. Kapcsolat a kettő között csupán annyiban van, amennyiben tanácsban folyó ítélezés esetén szerepük lehet a néprészvétel követelményeként a népi ülnököknek is, míg egyes bírói eljárás esetén ez kizárt.

A társasbíráskodás elve az *igazságszolgáltatás demokratizmusának* egyik fontos szervezeti biztosítója. A bíráskodás társas jellege belső kontrollt teremt, biztosítja a véleménycserét, az ítélet meghozatalának kollektivitását, és igyekszik kizárni a szubjektívizmust.

A bíráskodás társas jellegében rejlőd demokratizmus akkor valósulhat

meg, ha a tevékenység mögött tartalmi jogosítványok is vannak. Mivel nem minden ügy igényli tanács közreműködését az eljárásban, a társasbíráskodás elvének alkalmazásakor nem kell kizárólagosságra törekedni. Korábbi jogszabályaink mereven alkalmazták a társasbíráskodás elvét ott is, ahol a döntés ezt nem követelte meg. Kógens szabályként szerepelt: érdemi döntés csak tanácsban születhet. A hatályos jogszabály oldja ezt a merev szabályt. Bár általánosságban meghagyja a bíráskodás társas jellegét, meghatározott ügyekben lehetővé teszi az egyes bírói eljárást, sőt a döntést is. (Egyes bíró jár el pl. büntetőeljárás során vétségi, vagy polgári eljárás során gyermektartási ügyekben.) Egyes bíróként azonban *csak hivatásos bíró* ítélezhet.

A társasbíráskodás – és ilyen összefüggésben a népi ülnöki részvétel – követelménye alól csak az első fokú eljárásban adható felmentés. A fellebbviteli eljárás mindig bírói (hivatásos bíróból álló) tanács előtt folyik. A társasbíráskodás elve szerint az *elsőfokon* eljáró bírói tanács egy hivatásos bíróból és két népi ülnökből áll. (Kiemelkedő jelentőségű büntetőügyekben két hivatásos bíróból és három népi ülnökből álló öttagú tanács ítélezhet.) A *másodfokon* eljáró bírói tanács három hivatásos bíróból áll.

A NYILVÁNOSSÁG ELVE

„A bíróságok tárgyalásai – a törvény által meghatározott kivételektől eltekintve – *nyilvánosak*.” (Alk. tv. 49. § [1].)

A bírói tárgyalás (tulajdonképpen a bizonyítási eljárás) nyilvános abban az értelemben, hogy azon az érintetteken túl *bárki részt vehet*, azt a számára kijelölt helyen *bárki végighallgathatja*. Kivételesen sor kerülhet a nyilvánosság *kizárására* is. Az eljárási törvények a nyilvánosság kizárását általában *állam- vagy hivatali titok* megőrzése érdekében, valamint *erkölcsi* okból teszik lehetővé. Az ítélet kihirdetése azonban zárt tárgyalás esetén is nyilvánosan történik.

A nyilvánosság a bírósági eljárás garanciális jelentőségű sajátossága. A nyilvános tárgyalás lehetőséget biztosít egyrészt a bírói munka ellenőrzésére, másrészt az eljárás pártatlanságának, a részrehajlásmentes és lelkiismeretes igazságszolgáltatásnak a demonstrálására.

A modern technika, a fejlett tömegkommunikációs eszközök (rádió, tévé, műholdak stb.) korában a nyilvánosság azonban olyan mértékű lehet, hogy az már az eljárásban érintett személyek (pl. a jogerősen még el nem ítélt, sőt végül fel is mentett terhelt) *személyiségi jogait* is érinti. Ily módon a nyilvánosság érvényesülése alapvető személyiségi jogokat sérthet, aminek megelőzésére a jogalkotás során tekintettel kell lenni. (Ennek jelei a sajtó-jog 1986. évi szabályozásánál már tapasztalhatók.)

AZ ANYANYELV HASZNÁLATÁNAK JOGA

„A bírósági eljárás nyelve a *magyar*. A magyar nyelv nem tudása miatt senkit *hátrány nem érhet*.”

A bírósági eljárásban *mindenki anyanyelvét használhatja*.” (Btv. 7. §)

Az anyanyelv használatának jogát külön alapelvként a *bírósági törvény fogalmazza meg*. Az alkotmány e jogot, az állampolgári egyenjogúság megvalósulása egyik elemeként, az alapvető állampolgári jogokhoz és kötelezettségekhez kapcsolja, és külön fejezetben szabályozza. (Alk. tv. 61. § [3].)

A bírósági törvény rendelkezései az eljárásban érintett személyek egyenjogúságát külön garantálják. Az anyanyelv használatának biztosítására a részletszabályokat az eljárási törvények dolgozzák ki (pl. tolmács kirendelésének kötelezettsége). Az anyanyelv használatának azonban (elsősorban anyagi) *konzekvenciái* is vannak. A költségeket a polgári perben az állam csak megelőlegezi, ezek megtérítése a pervesztes félre hárul.

A VÉDELEM JOGA

„A büntetőeljárás alá vont személyeket *az eljárás minden szakaszában* megilleti a védelem joga.” (Alk. tv. 49. § [2].)

A *védelem joga* alkotmányos alapelvként a büntetőeljárás alatt álló személyek vonatkozásában jelenik meg. A bírósági törvény is természetesen számol azzal, hogy a védelem értelemszerűen a büntetőeljáráshoz tapad. Ugyanakkor kiterjeszti az elvet a jogi segítség igénybevételének általános lehetőségére.

„A bírósági eljárás során a fél vagy az érdekelt személy, jogai érvényesítése érdekében, a jogszabályban meghatározott módon *képviselőt* bízhat meg.” (Btv. 9. § [2].) A büntetőeljárásból származó különbségekkel számolva azonban a törvény elkülönítve tárgyalja a két intézményt, és adott esetben a védőválasztás joga mellett a védő részvételét *kötelezővé* is teszi (pl. ha a cselekményt a törvény öt évnél súlyosabb szabadságvesztés büntetéssel fenyegeti, vagy ha a terhelt előzetes letartóztatásban van stb.). Az ún. kirendelt védő munkadíját az állami költségvetés fedezi.

A *védő igénybevételének lehetősége* – a büntető igazságszolgáltatás demokratizálódásával és humanizálódásával – *a fejlődés során kiszélesedett*. Az alkotmány 1949. évi szövege csak a büntetőeljárás egyik szakaszában, a *bírói eljárások során* biztosította a védelem jogát, az 1972. évi alkotmányreform a védelemhez való jogot *a büntetőeljárás minden szakaszára kiterjesztette*. Az alkotmánytól eltérően a büntetőeljárás 1962. évi szabályozása (1962. évi 8. tvr.) a védelem jogát már a nyomozati eljárásra is kiterjesztette, de a védő részvételét feltételhez kötötte. („A védő közreműködése az

eljárás sikerét nem veszélyeztetheti.” 1962. 8. tvr. 41. §.) Az alkotmány 1972. évi módosításának a védelem joga szempontjából a büntetőeljárás 1973. évi szabályozása, illetőleg 1979. évi módosítása felel meg. E szerint: „A terhelt érdekében az eljárás bármely szakaszában védő járhat el. A terhelt az eljárás megindításától kezdve védőt választhat.” (6. § [3].)

A képviselettel (a védelemmel) szorosan összefüggő szervezeti kérdés, hogy mely személyek gyakorolhatják ezt a jogot. A jogalkotó számol azzal, hogy a rokon, tehát főként érzelmi motívumokat hangsúlyozó törvényes képviselő (gyám, közeli hozzátartozó stb.) által gyakorolt képviseletnél az érdekelt személy szempontjából a szakmai, a jogi segítség hatékonyabb. Ezért írja elő egy speciális szakmai testület, az ügyvédség létrehozásának lehetőségét.

Az Elnöki Tanács 1983-ban szabályozta az ügyvédség szervezeti és működési rendjét. (1983. 4. tvr.) Az ügyvéd feladata, hogy ügyfelét jogai érvényesítéséhez és kötelességei teljesítéséhez hozzásegítse. Az ügyvéd a bíróságok, továbbá más hatóságok előtt képviseli ügyfelét, és eljár ügyfele védelmében.

Az ügyvédség általános érdekképviseleti funkciójának ellátását az ügyvédség szervezésének módja biztosítja. Az ügyvédség önkormányzattal rendelkező társadalmi szerv, az államapparátusnak nem része, mindenfajta apparátusérdektől független. Az ügyvédség tevékenységének törvényességét a felügyeletet gyakorló államigazgatási szerv, az igazságügy-miniszter biztosítja. Az igazságügy-minisztert azonban a törvényesség betartásának ellenőrzésén túlmutató jogosítványok is megilletik. (Az ügyvédség jogpolitikai irányítása, a létszám meghatározása stb.)

Az ügyvédség szervezeti egységei:

- ügyvédi munkaközösségek,
- ügyvédi kamarák (megyékben és a fővárosban),
- Országos Ügyvédi Tanács.

A jogi segítségnyújtásban az ügyvédek mellett a szakszervezeti segélyszolgálatok is részt vesznek.

A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG MINT AZ ÍTÉLETEK MEGTÁMADHATÓSÁGÁNAK ELVE

„A bíróság első fokon hozott határozatát – ha a törvény kivételt nem tesz – a fél, az érdekelt, valamint az ügyész fellebbezheti.” (Btv. 10. § [1].)

A jogorvoslathoz való jog a bírósági törvény alapelve. A jogorvoslathoz való jog jogcímeit illetően korlátlan, minden első fokon hozott bírói határozat, az érdekeltek elhatározásától függően, fellebbezéssel megtámadható. A jogorvoslathoz való jog az állampolgári jogvédelem szempontjából azon-

ban csak akkor teljes, ha a *másodfokon eljáró* (a fellebbezést tárgyaló) *bírói fórum is független* minden más bírói fórumtól.

A bírói fórumok függetlenségének érvényesülését a *bírói függetlenség szervezeti garanciái* között elemeztük. Ezúttal a jogorvoslattal összefüggő *jogerő* jelentőségét emeljük ki.

Az egyfokozatú fellebbviteli rendszerből következően a másodfokon hozott bírói határozathoz *anyagi jogerő* kötődik. Az *anyagi jogerő* azt az alapvető állampolgári érdeket biztosítja, hogy *ugyanabban az ügyben ugyanazon személy ellen újbóli eljárást* indítani nem lehet. A *jogerős határozat minden-kivel szemben hatályos, megváltoztathatatlan* (res iudicata). Ebből a szempontból érthetők meg a rendkívüli perorvoslatok (perújítás, törvényességi óvás) korlátai is.

Az anyagi jogerő a polgári eljárási jogban a végrehajtás lehetőségét teremti meg, a büntetőeljárási jogban pedig az újabb eljárás megindításának törvényes akadályát jelenti.

ALKOTMÁNYOS JELENTŐSÉGŰ ELJÁRÁSI ALAPELVEK

Az eljárási alapelvek között az *ártatlanság véelme*, valamint a *büntetőjogi felelősség törvényhez kötöttsége* alkotmányos jelentőségű alapelv, s ennek megfelelő szabályozást igényel.

Az *ártatlanság véelme* szerint senki sem tekinthető bűnösnek addig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság *jogerős ítélete* meg nem állapította. Az ártatlanság véelmének át kell hatnia a büntető igazságszolgáltatás egész rendszerét, ennek függvényében kell szabályoznia a vádlott, illetőleg a terhelt jogait. (A bizonyítás a hatóságokat terheli; a terhelt nem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására; a tisztázatlan, kétséges tények és körülmények nem róhatók a terhelt terhére stb.)

Az ártatlanság véelmére épülő büntető igazságszolgáltatás a személyes szabadságjogok és más alapvető állampolgári jogok tiszteletben tartása mellett folyik. Alkotmányos szinten is meg kellene erősíteni azt az eljárási elvet, hogy az alapvető állampolgári jogokat a büntetőeljárás során is biztosítani kell, és a kényszerintézkedéseket csak a törvényben meghatározott mértékben és módon lehet alkalmazni.

A *büntetőjogi felelősség* (alapját és mértékét illető) *törvényhez kötöttsége* – az ártatlanság véelméhez hasonlóan – az igazságszolgáltatás klasszikus alapelve (nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege). Követelményei fokozatosan valósulnak meg.

A büntetőjogi felelősség alapja és mértéke a felelősségre vonást megelőzően hatályba lépett törvény lehet. A büntetőjogi kódex hatályára vonatkozó rendelkezések e követelménynek eleget tesznek.

A büntetőjogi felelősség törvényhez kötöttsége törvényi szintű szabályo-

zást igényel. A törvény kizárólagosságát a jövőt illetően (1988. január 1-jétől) az 1987. évi XI. tv. – a törvényerejű rendeletalkotás korlátozásával – szintén biztosítja. Az elvi irányítás során nem egy büntetőelvi határozat – esetenként kifejezett törvényi felhívásra – azonban bűncselekményi tényállási elemeket is megfogalmaz. A törvényhez kötöttség alkotmányos elve a büntetőjogi szabályozás fejlesztését, és ezzel párhuzamosan az előző elvi irányítás korlátozását (beleértve az analógia tilalmának kimondását) is felveti.

9.3. A BÍRÓSÁGI SZERVEZET FELÉPÍTÉSE

a) A bírósági szervezet a felszabadulástól az alkotmányig

A felszabadulás után – a népi demokratikus út jellegzetességének megfelelően – az új államszervezet fokozatosan alakult ki. A régi apparátus továbbbélése az erőszakszervezetek (hadsereg, rendőrség, csendőrség) kivételével mindenütt tapasztalható, ide értve a bíróságokat is. A régi szervezetű általános bíróságok (járásbíróság, törvényszék, ítélőtábla, Kúria), sőt egyes különbíróságok is (honvédbíróság, közigazgatási bíróság) hosszabb ideig változatlan formában működtek, legfeljebb csak személyi összetételük változott. A régi szervezet továbbbélése azonban nem volt általános. A felszabadulást követő erős demokratizálási folyamat első megnyilvánulása a bírósági szervezetben a *nép-bíróságok* létrehozásához köthető (81/1945. [I. 25.] ME. rend.).

Demokratikus bírósági reform keretében került sor a *munkásbíróság* felállítására 1947-ben (1947. évi XXIII. tv.). A munkásbíróságok, mint uzsorabírósági különtanácsok a törvényszéknél működtek, és gazdasági jellegű bűncselekményekben ítéleztek.

A bírósági szervezet átalakításának jelentős állomása az 1949. évi XI. törvény a népnek a büntető igazságszolgáltatásban való részvételéről és a fellebbvitel egyszerűsítéséről. A törvény már a rendes bíróság és ezen belül is a büntető ítélezés szervezetét érintette. *Megszüntette a kétfokú fellebbvitelt és létrehozta a népi ülnöki rendszert.* Az általános bíróságok közül a:

járásbíróságokon – három népi ülnök (ez egyben az egyes bíraskodás megszüntetését is jelentette)

a törvényszékeken – 5 tagú tanácsból 3 népi ülnök

a Kúrián – 5 tagból 2 népi ülnök

működött közre. Az általános bíróságokon, első fokon – egyelőre még csak a büntetőeljáráásban – már funkcionált a laikus bíraskodás.

Bíróságok lényegében *ma is fennálló szervezetét az 1949. évi XX. tv., az alkotmány hozta létre.* A felhatalmazási tvr., az 1949. évi 9. sz. tvr. egyelőre még nem tett mást, mint

- a Kúriából a Legfelsőbb Bíróságot,
- az ítélőtáblákból a felső bíróságokat (amelyeket az 1950. évi IV. alkotmánymódosító tv. meg is szüntetett),
- a törvényszékből megyei bíróságot hozott létre,
- a járási szinten szervezett bíróságból a járásbíróságok alakultak ki. Ezzel párhuzamosan a különbíróságok felszámolása is befejeződött. 1949-ben megszűnt a közigazgatási és a hatásköri bíróság, és 1950-re a népbíróságok megszüntetése is befejeződött.

b) A bíróságok jelenlegi szervezete

Az alkotmánynak szervezetében és működésében egyaránt megfelelő bíróság kialakulása lényegében az 1972. évi bírósági törvényhez köthető, annak ellenére, hogy 1954-ben már létrejött az első bírósági szervezeti törvény (1954. évi II. tv.),

HELYI BÍRÓSÁG

A helyi bíróságok *általános hatáskörű, elsőfokú* bíróságok. Az államigazgatási területi beosztásnak (a gyakran változó igazgatási beosztásnak) megfelelően korábban a járásokban, a járások megszűnésével (1984. január 1-jétől) néhány *városi jogú nagyközségben*, de jellemző módon *városokban* (megyei városokban) és a *főváros kerületeiben* működnek.

Helyi bíróság működik a *főváros* kerületeiben. Eredetileg minden kerületében működött bíróság. A kerületi bíróságok rendszere először 1957-ben rendeződött át. A jelenlegi rendszer 1984. január 1-jével jött létre.

A *főváros kerületeiben* a következő bíróságok működnek:

- Pesti Központi Kerületi Bíróság (PKKB) a főváros V., VI., VII., VIII., IX., X., XIII., XIV., XVI. és XVII. kerületében;
- Budai Központi Kerületi Bíróság (BKKB) a főváros I., II., III., XI. és XXII. kerületében;
- IV. és XV. Kerületi Bíróság;
- XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság, valamint
- XX. és XXI. Kerületi Bíróság.

A bírósági elnökből, hivatásos bírákból és népi ülnökökből áll. Az elnök vezeti a bíróságot és biztosítja a szabályszerű ügymenetet. Az ítélkező tevékenységét (ha a törvény kivételt nem tesz) a 3 tagú, hivatásos bíróból és népi ülnökökből álló, tanácsok végzik. A helyi bíróságnál *közjegyzők* is működnek.

MEGYEI BÍRÓSÁG

Tizenkilenc megyei és a fővárosi bíróság szervezete alkotja e bírói szintet. A megyei bíróság *mind elsőfokon, mind másodfokon* eljárhat.

A megyei bíróságok *elsőfokú* hatáskörét az eljárási törvények határozzák meg. *Büntető ügyekben* ide tartoznak többek között

- azok a bűncselekmények, amelyre a törvény halálbüntetés kiszabását is lehetővé teszi;

- az állam elleni bűncselekmények – az izgatás kivételével –, valamint a béke és az emberiség elleni bűncselekmények;

- az államtitoksértés;

- a pénzhamisítás;

- az emberölés: az erős felindulásból elkövetett emberölés, a halált okozó testi sértés;

- a visszaesőként vagy bűnszövetségben és különösen nagy érték tekintetében elkövetett, illetőleg különösen nagy kárt okozó lopás, sikkasztás vagy hűtlen kezelés, valamint a különösen nagy érték tekintetében elkövetett rablás stb.

Polgári ügyekben

- azok a vagyoni jogi perek, amelyek tárgyának értéke az egymillió forintot meghaladja;

- azok a perek, amelyeket az államigazgatási jogkörben eljáró személyek által okozott károk megtérítése iránt indítottak;

- a szerzői jogi perek;

- az iparjogvédelmi perek;

- a sajtó-helyreigazítási perek stb.

A megyei bíróságok *másodfokon* a helyi és a munkaügyi bíróságok határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket tárgyalják.

A megyei bíróság elnökből, elnökhelyettesekből, hivatásos bírákból és az elsőfokú tárgyalás lehetőségéből eredően népi ülnökökből áll.

A megyei bíróságot az *elnök* vezeti. Az elnök *felügyeletet gyakorol* a megye területén működő bíróságok általános működése felett. A megyei bíróságon *fegyelmi tanács*, valamint *büntető, polgári és gazdasági kollégium* működik.

A *Fővárosi Bíróság* megyei bírósági hatásköröket gyakorol, bizonyos ügyekben azonban illetékessége az egész országra kiterjed.

A bírósági szervezet részét képező katonai és munkaügyi bíróságokat az igazságszolgáltatás kizárólagosságával összefüggésben már bemutattuk.

LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG

A Legfelsőbb Bíróság a bírósági fórumrendszer csúcsán álló, legmagasabb szintű bírói szerv. Ítélező tevékenysége teljes körű, eljárhat első fokon és másodfokon, dönthet a rendes és a rendkívüli perorvoslatokról; a törvényességi óvás elbírálása kizárólagos joga. Felülvizsgálati joga a különbíróságok határozataira is kiterjed. Ítélező tevékenységét tovább szélesíti elnökének – a törvényességi óvás emelésén túl – *hatáskörbe vonási joga*. (A Legfelsőbb Bíróság elnöke bármely ügyet, az eljárás bármely szakaszában bármely bíróságtól a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe vonhat. Btv. 33. §.)

A Legfelsőbb Bíróság sajátképpen feladata, hogy az ítékezés mellett – a már tárgyalt módon – *elvi irányítást* gyakorol a bíróságok ítélezése felett.

A Legfelsőbb Bíróság elnökből, elnökhelyettesekből, kollégiumvezetőkől, hivatásos bírákból és népi ülnökökből áll. A Legfelsőbb Bíróság szervezete erősen tagolt, a hatáskörébe tartozó jogosítványok mindegyikét külön-külön szerv gyakorolja.

A Legfelsőbb Bíróság legmagasabb szintű szerve a *teljes ülés*, amelyet a Legfelsőbb Bíróság elnöke évenként legalább egyszer összehív. A teljes ülés tagjai a Legfelsőbb Bíróság elnöke és hivatásos bírái. A teljes ülésen tanácskozási joggal vesz részt az igazságügy-miniszter és a legfőbb ügyész. A teljes ülés *szervezeti jogosítványain* – az Elnökségi Tanács és a Fegyelmi Tanács megválasztásán – túlmenően a Legfelsőbb Bíróság *elvi irányító hatáskörét* gyakorolja. Ennek kapcsán:

- megtárgyalja a kollégiumok működéséről szóló beszámolókat, és elvi irányítást ad az egységes ítélezés gyakorlására;
- irányelveket és elvi döntéseket bocsát ki.

A Legfelsőbb Bíróságon *büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi és katonai kollégium működik*. A kollégiumokat a Legfelsőbb Bíróság elnökének helyettesei, illetőleg a kollégiumvezetők vezetik. A kollégium ülésén tanácskozási joggal vesz részt az igazságügy-miniszter és a legfőbb ügyész. A munkaügyi ítékezéssel kapcsolatos elvi kérdés tárgyalásánál hasonló jog illeti meg a SZOT főtítkárárt vagy képviselőjét. A kollégiumnak az ítélező tevékenységen túl az elvi irányításban is szerepe van. Az ún. *kollégiumi állásfoglalások* az egységes jogalkalmazást segítik elő. Míg az elvi döntések és az irányelvek az összes bíróságra kötelezőek, addig a kollégiumi állásfoglalások ilyen erővel nem bírnak.

A Legfelsőbb Bíróság teljes ülése tagjai sorából 7 tagú *Elnökségi Tanácsot* választ. Ennek elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke. Az Elnökségi Tanács a korábbi jogszabályok alapján szerepet kapott az elvi irányításban, a hatályos jogszabályok ettől eltérően csak ítélező tevékenységgel ruházták fel. Az Elnökségi Tanács a Legfelsőbb Bíróság határozata ellen benyújtott

törvényességi óvást, valamint a Fegyelmi Tanács első fokú határozata ellen benyújtott fellebbezést bírálja el.

A megyei bíróságok vezetőinek és bíráinak, valamint a katonai bíróságok vezetőinek, továbbá a Legfelsőbb Bíróság bíráinak fegyelmi ügyeiben a Legfelsőbb Bíróság *Fegyelmi Tanácsa* jár el. A fegyelmi tanácsot a teljes ülés választja tagjai sorából, 3 évre. A fegyelmi tanács elnökből és 4 tagból áll, eljár a hatáskörébe tartozó fegyelmi ügyekben mind első, mind másodfokon.

A Legfelsőbb Bíróság szervezetében a Legfelsőbb Bíróság *elnöke* kiemelkedő helyet foglal el. Az elnök speciális jogosítványai a Legfelsőbb Bíróság belső szervezetét, valamint annak elvi irányító hatáskörét egyaránt érintik. Minden bírói szinten a hivatásos bírói funkciók mellett elnöki funkció is létezik. Az elnöki funkció a hatályos jogszabály szerint vezetői funkció: a helyi, a megyei, a katonai és a munkaügyi bíróságot az elnök vezeti.

A bíróságokon a vezetői funkció a bíróság szabályszerű ügymenetének biztosításából (az ügyek szétosztása, a bírák tanácsokba való beosztása, a soros népi ülnökök behívása) áll. A vezetői joggal együtt járó személyzeti, munkáltatói jogosítványok a bírósági elnököket korlátozott terjedelemben illetik meg.

A Legfelsőbb Bíróságot a Legfelsőbb Bíróság *elnöke* vezeti. A Legfelsőbb Bíróságnak a bírósági szervezetben elfoglalt speciális helyzete elnökének funkcióit is jelentős mértékben megnöveli.

A Legfelsőbb Bíróság *elnökének vezetői jogai* a bírósági törvény 82. § [2] bek. alapján:

- évente legalább egyszer összehívja a teljes ülést és azon elnököl;
- ellátja az Elnökségi Tanács *elnöki* teendőit;
- részt vesz bármelyik kollégium ülésén;
- elrendeli a Legfelsőbb Bíróság *működésével kapcsolatos* kérdések munkaértekezleten történő megvitatását;
- gondoskodik a *munkavégzés zavartalanságáról, a pontos és gyors ügymenetről, a munkafegyelem megtartásáról;*
- meghatározza a *tanácsok számát, személyi összetételét, az ügyek kiosztásának és a tárgyalások tartásának rendjét, az ügyviteli szabályokat stb.*

A Legfelsőbb Bíróság *elnökének a legfelsőbb bírósági bírákat érintő munkáltatói jogai* különösen:

- *kinevezi* a kollégiumok vezetőit és helyetteseit;
- *beosztja* a bírákat a kollégiumokba;
- *beosztja* a bírákat *tanácselnöki* munkakörbe;
- *javaslatot tesz* kitüntetésekre;
- *fegyelmi* eljárást kezdeményez;

– véleményt nyilvánít legfelsőbb bírósági bírónak büntető úton történő felelősségre vonása tekintetében, valamint

– az igazságügy-miniszterrel együttesen gyakorolt javaslatlatterti jogok.

A Legfelsőbb Bíróság elnökének az ítélezéssel kapcsolatos jogai különösen:

– bármely ügy iratait, az eljárás bármely szakaszában magához kérheti;

– bármely ügyet, az eljárás bármely szakaszában a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe vonhat;

– törvényességi óvást emelhet.

A Legfelsőbb Bíróság elnökének az elvi irányítással kapcsolatos jogai különösen:

– elvi irányítás kezdeményezése;

– gondoskodik az elvi határozatoknak a Magyar Közlönyben, valamint a Bírósági Határozatokban való közzétételéről;

– dönt egyedi határozatoknak a Bírósági Határozatokban való közzétételéről.

A Legfelsőbb Bíróság elnökének felelősségi rendszerét az Országgyűlés által történő, határozott időre (5 évre) szóló választás, a rendszeres beszámoló kötelezettség, valamint a képviselők interpellációs joga határozza meg. E jogosítványok következtében az elnök felelőssége vezető államigazgatási tisztségviselők (miniszterek) felelősségével válik azonosává, miáltal a felelősség politikai jellege kerül előtérbe.

A bírói függetlenség követelményeinek érvényesülésével nincs összhangban az elnök politikai felelőssége. A jövőbeni szabályozásnál a felelősség rendszerét a kizárólagos jogi felelősség irányába kell továbbfejleszteni. Ez természetesen kétoldalú folyamat, egyik oldalról az Országgyűléstől való függetlenséget (pl. interpelláció eltörlését), a másik oldalról, ezzel egyidejűleg a Legfelsőbb Bíróság felé irányuló (elsősorban az ítélezést érintő) jogosítványait kell jelentősen csökkenteni.

Bíróságok de lege ferenda. Ha az előzőekben vázolt bírósági szervezetre és működésének alapelveire az új alkotmány koncepciójának tükrében tekintünk vissza megállapítható, hogy a jelenleg funkcionáló rendszer nincs nagyon távol a jövőbeli megoldástól. A hatalom egységének égisse alatt is kialakultak az önállóság, az elkülönülés jegyei, bár következetlenül és elmentmondásosan. A hatalom megosztásának nyílt deklarálása és következetes végrehajtása mégis minőségi változást eredményezhet, mivel elméleti bázist jelent a bírói függetlenséget korlátozó intézmények (pl. a bírósági kormányzati felügyelet az igazságügy-miniszteren keresztül, a Legfelsőbb Bíróság elnökének jogállása és politikai felelőssége, az elvi irányítás normaalkotó jellege stb.) megszüntetésére.

Ügyészség a Magyar Népköztársaságban

10.1. ÜGYÉSZI FUNKCIÓ A SZOCIALISTA ÁLLAMSZERVEZETBEN

Az állami hatalomgyakorlás szervezeti formái a történeti fejlődés során elsősorban a modern államisághoz kötődően alakultak ki. A szocialista államszervezet intézményei több-kevesebb eltéréssel a polgári fejlődés tapasztalataira épültek. A történetileg bevált szervezeti formák (pl. a népképviselőre épülő törvényalkotó testület, a független bíráskodás) mellett azonban új típusú szervek is létrejönnek. Ezek közé sorolható az *ügyészi szervezet*.

Az ügyészek beépülnek *a polgári államok szervezetébe* is, de funkciókörükhöz behatárolt.

Az ügyészség a polgári hatalomgyakorlásban a bíráskodás olyan segéd-szerve, amely a végrehajtó hatalom szervezetének a része. Hatalmi rendeltetése, hogy a végrehajtó hatalomtól elkülönült, független bíráskodás ellensúlyát megteremtse. A végrehajtó hatalom az ügyészi szervezeten keresztül biztosítja befolyását a bírói igazságszolgáltatásra. Az ügyészek a kormánynak (az igazságügy-miniszternek) alárendelten *a vádképviselő* funkcióját látják el, *emelik és képviselik a vádat a bíróság előtt*. A vádemelés után azonban már a független bíróság dönt. Az ügyészi szervezet alapvető struktúrája – a bíróságokéhoz hasonlóan – a felszabadulást követően az alkotmányig lényegében változatlanul fennmaradt, illetőleg a népbíróságok megalakításából következően kiegészült a *népügyészségekkel*. (81/1945./I. 25. ME-rendelet.) A népbíróságnál a népügyész, a Népbíróságok Országos Tanácsánál pedig a népfőügyész képviselte a vádat. *Az 1949. évi alkotmánytörvény* – az 1936. évi szovjet alkotmány hatására – már az új típusú ügyészi szervezet létrehozása mellett dönt.

A szocialista ügyészi szervezet funkciója olyan mértékben *növekszik*,

hogy az már *különálló szervezeti jelleg*et kölcsönöz számára. Az ügyészi szervezet a szocialista államokban a népképviselői, az államigazgatási és a bírói szervek mellett az államszervezeti munkamegosztás önálló ágaként jön létre és nyer alkotmányos megfogalmazást.

A szocialista ügyészi szervezet hatalmi rendeltetése, sajátos ellenőrzési (és felügyeleti) jogosítványok birtokában, a törvényes rend érvényesülésének biztosítása. Az ügyész jogi normát nem alkothat, a társadalom életét szervező, alakító funkciója nincs, nem (vagy csak kivételesen) hozhat ügydöntő határozatot, törvénysértés (jogsabálysértés) észlelése esetén azonban jogkövetkezményekkel járó széles körű kezdeményezési jog illeti meg. Elsősorban a jogalkalmazás törvényességét ellenőrzi, de közreműködik a jogalkotás törvényességének biztosításában is. Az ügyészi törvényességi felügyelet jelentős szerepet játszik az állampolgárok jogainak védelmében minden olyan területen, ahol a bírói jogvédelem még felülvizsgálati szinten sem érvényesül. A törvényességi felügyelet részeként a szocialista ügyészi szervezet el látja a vádképviselő hagyományos funkcióját is.

Az ügyészi szervezet a szocialista országok mindegyikében az 1936. évi alkotmány által közvetített *lenini elveknek* megfelelően épült ki.

10.2. AZ ÜGYÉSZSÉG FELADATA ÉS FŐ FUNKCIÓI

Az ügyészi szervek az ügyészi törvény szerint más szervekkel *együttműködnek*

- a törvények megtartása,
- a bűncselekmények következetes üldözése,
- az állam, a jogi személyek és az állampolgárok törvényben biztosított jogainak védelme érdekében, valamint
- a törvények tiszteletre nevelésében és a jogtudat fejlesztésében. (Ütv. 3. § [2])

Az ügyészi szervezet céljai érdekében *a legfőbb ügyész és az alárendelt ügyészek*

- a) *felügyeletet* gyakorolnak *a bűnügyi nyomozások törvényessége felett,*
- b) *közreműködnek* abban, hogy a bíróság helyesen alkalmazza a törvényeket,
- c) törvényességi felügyeletet látnak el a *büntetések végrehajtásáról* szóló jogszabályi rendelkezések megtartása felett,
- d) *elősegítik*, hogy a Minisztertanácsnál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek a törvény rendelkezéseit megtartsák. (Ütv. 3. § [3].)

a) A nyomozás törvényessége feletti felügyelet

A nyomozás törvényessége feletti felügyelet során az ügyészre kettős feladat hárul. *Egyrészt* minden tudomására jutott *bűncselekmény* következetes üldözését, *másrészt* az előzővel összefüggésben az *állampolgárok személyi szabadságjogainak védelmét* kell biztosítani, hogy senkit törvényellenesen ne vonjanak büntetőjogi felelősségre, ne fosszanak meg személyi szabadságától; senkit törvénytelen jogfosztás, korlátozás vagy zaklatás ne érjen. (Ütv. 7. § [1].)

Az ügyész a nyomozás törvényességének felügyelete során:

- *felülvizsgálja* a nyomozó szervek intézkedéseit, az őrizetbe vétel, az előzetes letartóztatás foganatosításának törvényességét, *megtekintheti* a fogvatartás körülményeit, *elbírálja* a nyomozás során hozott határozatok elleni panaszokat; a nyomozó szerv a nyomozásra vonatkozó egyedi ügyben hozott *ügyészi utasításokat* köteles teljesíteni. (7. § [3].)

- *rendelkezik* a nyomozás sorsáról és eredményéről, nyomozást vagy pót-nyomozást rendelhet el; megtagadhatja vagy megszüntetheti a nyomozást, vagy az ügyben vádat emel. Az ügyész maga is nyomozhat, vagy egyes ügyeket a nyomozó szervektől magához vonhat.

Az ügyészégi törvény szerint a személyes szabadságot legerőteljesebben korlátozó intézkedés, az előzetes letartóztatás foganatosításához ügyészi jóváhagyást ír elő. (Ütv. 8. § [1].) A személyes szabadság védelmét ennél fokozottabban biztosítja a büntetőeljárás törvény 1987. évi módosítása (1987. IV. tv.), amely nemcsak a jóváhagyás, hanem az elrendelés jogát is az ügyészhez köti. Az új szabályozás szerint *az előzetes letartóztatásról a vádirat benyújtásáig az ügyész, a vádirat benyújtása után a bíróság határoz.*

b) Az ügyész részvétele a bírósági eljárásban

A korábbi ügyészi törvényerejű rendeletek még a bíróságok tevékenységének törvényességi felügyeletéről szóltak. Ez a megfogalmazás félreértésekre adhatott okot, azt a látszatot kelthette, hogy az ügyész a bíróság felett áll, és a bíróság valamilyen értelemben az ügyésznek alárendelten tevékenykedik. *A hatályos ügyészi törvény szerint az ügyész részt vesz a bírósági eljárásban: büntető ügyekben a vádat képviseli, polgári perben pedig meghatározott esetekben fellép.* Az ügyészi funkciókör jelenlegi megfogalmazása pontosabban kifejezi azokat a jogokat, amelyeket az ügyész az eljárási törvények szerint (gyakorolhatott) gyakorolhat. Ugyanakkor az ügyészi tevékenység jelentőségét megnöveli, hogy – a korábbiakhoz hasonlóan – bármely büntető vagy polgári ügy iratait magához kérheti annak meg-

vizsgálása végett, hogy az adott ügyben az eljárás és a határozat, illetőleg annak végrehajtása megfelel-e a törvényeknek. (Ütv. 10. § [2] d pont.)

Amíg a büntetőeljárás nyomozati szakaszában az ügyésznek van meghatározó szerepe, *a bírói eljárásban* a bíróságé a döntő szó. Az ügyész azonban megtartja a váddal való rendelkezés jogát, legalábbis az első fokú eljárás során.

A bíróság előtt folyó büntetőeljárásban teljesedik ki az ügyész hagyományos értelemben felfogott funkcióköre, *a vád képviselése*. Az ügyész alapvető feladata az állam büntetőjogi igényének érvényesítése. Mindezt jogosítványok olyan külön csoportja biztosítja, amelyek az ügyészt a *vád urává* teszik.

Az ügyész *rendelkezik a vádról*, a bíróság büntetőeljárást csak olyan személy ellen és olyan bűncselekmény miatt folytathat, aki ellen és amely bűncselekmény miatt az ügyész vádat emelt. A bíróság a vádon túl nem terjedhet, és ha az ügyész elejti a vádat, a bíróság ennek megfelelően megszünteti az eljárást. Az ügyész a vádat módosíthatja is. Az ügyész indítványt tehet az alkalmazható büntetési nemre, az ítélet ellen pedig per- és jogorvoslati jog illeti meg.

A polgári eljárásban való részvétel tipikusan *szocialista intézmény*. A polgári jogfelfogás a magánjogi (vagyon) természetű ügyeket olyanoknak tartja, amelyekben kizárólag a felek rendelkezési joga érvényesülhet, és erről a területről az állam beavatkozási lehetőségét kizárja. A szocialista szabályozás polgári jogi természetű ügyekben szintén tiszteletben tartja a felek akaratát, de a társadalom és nem ritkán az egyének érdekeinek hatékonyabb érvényesítése végett esetenként megengedi az ügyész fellépését. Kíváncsús azonban, hogy az ügyész polgári perben csak akkor vegyen részt, ha azt *fontos állami vagy társadalmi érdek* megköveteli, vagy a jogosult valamilyen okból fellépni nem képes. (Ütv. 10. § [1] b pont.) Ilyen esetekben tehát az ügyész – a törvény szerint – peres vagy nem peres eljárást indíthat, valamint a törvényesség érdekében az eljárás bármely szakaszában felléphet. A jogszabály szerint kizárólag meghatározott személy által érvényesíthető jog iránt azonban eljárást nem indíthat (pl. házasság felbontása, az apaság vagy anyaság bírói megállapítása stb.). A polgári perben való ügyési részvétel szabályozásának hátterében tehát az az alapelv húzódik meg, hogy a felek – állampolgárok, jogi személyek – elsősorban maguk érvényesítsék jogaikat.

c) A büntetés-végrehajtás törvényességének felügyelete

Az ügyész felügyelete ennek során a bíróságok által kiszabható *valamennyi típusú büntetés és intézkedés végrehajtásának* törvényességére kiterjed, függetlenül attól, hogy a végrehajtás foganatosítására melyik állami szerv jogosult. (Ütv. 11. §.) Az ügyészi felügyeletnek az olyan büntetési nemek és intézkedések alkalmazása esetén van nagy jelentősége, amelyek az elítéltek személyes szabadságának a megvonását eredményezik.

Az elítéltek *szabadságvesztés büntetésüket* különböző típusú büntetés-végrehajtó intézetekben (fogházban, fegyházban, börtönben) töltik. Az ügyész bármely időpontban ellenőrizheti a büntetés-végrehajtási intézetekben az előzetes letartóztatás és a szabadságvesztés foganatosításának, a fogva tartás körülményeinek törvényességét, megtekintheti a fogva tartási iratokat. A szervek vezetői kötelesek az ügyésznek a törvénynek megtartására és a fogva tartás körülményeire vonatkozó rendelkezéseit teljesíteni.

Az *elítélteknek*, illetőleg a letartóztatottaknak lehetőségük van arra, hogy vélt vagy valós sérelmek esetén *közvetlenül az ügyészhez forduljanak*: az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon előterjesztett panaszaik továbbbítását a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka nem tagadhatja meg.

Az ügyész köteles nyomban szabadlábra helyezni azokat, akiket törvényes határozat nélkül vagy a határozatban megjelölt időponton túl tartanak fogva.

A büntetés-végrehajtó intézetek feletti ügyészi felügyeletnek két korlátja van: az intézet által folytatott termelésbe, gazdálkodásba nem avatkozhat; az elítéltek nevelése érdekében alkalmazott pedagógiai módszereket nem vizsgálhatja felül.

A személyes szabadság megvonásával vagy korlátozásával jár a *kényszergyógy- és a kényszerelvonó kezelés*. Az ügyész rendszeresen ellenőrzi az erre hivatott intézeteknél a kényszergyógy- és kényszerelvonó kezelés foganatosítását.

A büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyelet keretében rendelkezik a törvény a *bűnügyi nyilvántartás* törvényességének ellenőrzéséről. A Belügyminisztérium által vezetett bűnügyi nyilvántartás a bűnüldözés céljait szolgálja, de jelentős a szerepe bizonyos állampolgári jogok érvényesítésében (pl. a hatósági erkölcsi bizonyítvány kiadása, a büntetett előéletűek nyilvántartása). A nyilvántartás a dolog természete szerint zárt anyag, ezért az ügyész garanciális jogosítványa a bűnügyi nyilvántartás törvényességének ellenőrzése.

d) Az általános törvényességi felügyelet

Az általános törvényességi felügyelet a szocialista ügyészi szervezet *sajátos* funkcióköre.

Az általános törvényességi felügyelet *célja* a törvénysértések feltárása, megelőzése és az elkövetett törvénysértések elhárítása, kiküszöbölése döntő módon az *államigazgatási szervezet*, illetőleg az *államigazgatási tevékenység területén*.

Az általános törvényességi felügyelet lényegéből következően két vonatkozásban is behatárolt. Gyakorlásának *egyik sajátossága*, hogy csak jogszabályok alapján történő beavatkozást, ellenőrzést, kezdeményezést tesz lehetővé. Az ügyészi tevékenység alapja és mértéke tehát a *törvény és más jogszabályok*. Az ügyészi beavatkozás a jogilag szabályozott viszonyokra terjedhet ki. Az általános törvényességi felügyelet kiterjed a vállalatokra és szövetkezetekre, de nem egész tevékenységükre, különösképpen nem a gazdálkodásukra, vagy az általuk alkalmazott termelési folyamatokra, technológiákra stb. Az ügyészi általános felügyelet a vállalatoknak és szövetkezeteknek azokra az ügyeire terjed ki, amelyek a dolgozók munkaviszonyával, illetőleg a szövetkezeti tagok tagsági viszonyával vannak összefüggésben.

Az általános törvényességi felügyelet gyakorlásának *másik sajátossága*, hogy nem az ügyész alakítja azokat a viszonyokat, amelyekbe beavatkozni jogosult; nem rendelkezik azon államigazgatási szervek helyett, amelyekre az általános törvényességi felügyelet kiterjed; az ügyész konstatálja a törvénysértést vagy annak veszélyét, a korrekciót azonban az ügyész kezdeményezésére az érintett szerv hajtja végre. Ilyen értelemben (jogi eszközeit illetően) tehát az általános törvényességi felügyelet tipikusan felügyeleti hatáskör.

Az általános törvényességi felügyelet – elnevezésétől eltérően – *szervi és tárgyi értelemben korlátozott*, mivel meghatározott szervekre (*szervi hatály*) és ezen szervek meghatározott típusú döntéseire (*tárgyi hatály*) terjed ki.

Az általános törvényességi felügyelet jogi eszközei: az óvás, a felszólalás, a figyelmeztetés, a jelzés és a kezdeményezés.

Az általános törvényességi felügyelet ellátása során külön hangsúlyt kap *a panaszok* (közérdekű bejelentések) *elbírálása*. Az állampolgári panaszok ügyében késedelem nélkül kell intézkedni és a panaszost értesíteni. Az ügyész csupán a határozat kézbesítésétől számított *egy éven túl* benyújtott panasz elbírálását mellőzheti. (Ütv. 25. §.)

Az általános törvényességi felügyelet kiterjed a *szabálysértési és rendészeti szervek eljárására is*. Ezen a területen az ügyész óvást, felszólalást, figyelmeztetést terjeszthet elő. Minthogy ezek a szervek olyan intézkedéseket is

hozhatnak, amelyek a személyes szabadságot korlátozzák, az ügyészt külön jogosítványok illetik meg.

Az eljárással sújtható szabálysértés elkövetőjének huszonnégy órát meghaladó tartamú őrizetbe vételéről az ügyészt értesíteni kell; az elkövető három napon túli őrizetben tartásához ügyészi jóváhagyás szükséges, az ügyésznek az elkövetők őrizetben tartása, valamint a fogva tartás körülményeire vonatkozó egyedi ügyben adott utasításait az eljáró szervek teljesíteni kötelesek; bírságolási ügyben az elkövető terhére benyújtott óvának csak a határozat jogerőre emelkedésétől számított hat hónapon belül van helye. (Ütv. 17. §.)

10.3. AZ ÜGYÉSZSÉG SZERVEZETE

Az ügyészség a szocialista államszervezet *egyszemélyi vezetés alatt álló önálló* szervezeti rendszere. Az ügyészi szervezeteknek az államszervezetben elfoglalt helyét, más szervezeti egységekhez való kapcsolatait az Országgyűlés felé *alárendeltség*, minden más esetben *mellérendeltség* jellemzi. Az ügyészség és a Minisztertanács kapcsolata azonban ettől eltérően, sajátos módon alakul. (Ütv. 6. § [3].)

Az ügyészi szervezet belső szervezeti egységeit

- a Legfőbb Ügyészség,
- a megyei (fővárosi) főügyészségek,
- a helyi (városi, fővárosi kerületi) ügyészségek, valamint
- katonai (területi és fő-) ügyészségek alkotják.

Az ügyészségnek az államszervezetben elfoglalt helyét, valamint belső szerveinek egymáshoz való viszonyát a *Legfőbb Ügyész jogosítványai* határozzák meg.

A Legfőbb Ügyésznek az ügyészség államszervezeti helyét meghatározó jogai:

– *tanácskozási joggal* részt vesz az Országgyűlés, az Elnöki Tanács, a Minisztertanács és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság ülésein, valamint a Legfelsőbb Bíróság Teljes Ülésén;

– a Minisztertanácsnál, a minisztereknél, valamint az országos hatáskörű államigazgatási szervek vezetőinél jogszabály kibocsátását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését *kezdeményezheti*: a miniszteri rendeletnél magasabb szintű jogszabályok tervezetére törvényességi szempontból *előzetes észrevételt tesz*;

– az Alkotmányjogi Tanács előtt eljárást *kezdeményezhet*;

– a Legfelsőbb Bíróság előtt *képviseli a vádat*, továbbá irányelveket és elvi döntéseket *kezdeményezhet*;

– a jogszabályok egységes értelmezése érdekében a minisztereknek és az országos hatáskörű államigazgatási szervek vezetőinél elvi állásfoglalások kiadását *kezdemenyyezheti*;

– a nyomozással kapcsolatban *irányelveket adhat ki*, amelyek alapján az illetékes miniszter köteles – a Legfőbb Ügyésszel egyetértésben – utasítást adni az alárendelt szerveknek;

– bármely jogerős bírói határozat ellen *törvényességi óvással* élhet a Legfelsőbb Bíróságnál, ha a határozat törvénytörtő vagy megalapozatlan volt; a törvényességi óvással megtámadott határozat végrehajtását felfüggesztheti, büntetőügyekben ezen kívül félbeszakíthatja a határozat végrehajtását, vagy elrendelheti a szükséges biztonsági intézkedéseket;

– az illetékes bíróságnál *gazdasági bírság* kiszabását indítványozhatja.

A Legfőbb Ügyésznek az ügyészi szervezet működési rendjét érintő jogai:

– *irányítja és vezeti* az ügyészi szervezetet,

– a szervezeti egységek között *megállapítja* a törvényességi feladatok el látásának rendjét,

– minden ügyész, ügyészi szervezet neki *alárendelten* működik és a jogszabályok keretei között (közvetlenül vagy a felettes ügyészen keresztül) *korlátlanul* utasítható,

– törvényes feltételek alapján (helyettesei kivételével) *kinevezi* az ügyészeket (és az ügyészségi fogalmazókat), *munkáltatói jogokat* gyakorol felet tük, a munkaviszonnyal kapcsolatos minden kérdésben *végző soron dönt*. A Legfőbb Ügyész jogai következtében az ügyészség *szigorúan centralizált* szervezeti rendszerként működik.

A Legfőbb Ügyészt jelentős jogai mellett sajátos *felelősség terheli*. A Legfőbb Ügyészt az Országgyűlés választja egy országgyűlési ciklus (5 év) időtartamára. A Legfőbb Ügyész az Országgyűlésnek felelős, rendszeres *beszámolási kötelesség* terheli, *interpellálható* és *visszahívható*. A Legfőbb Ügyész felelőssége *politikai felelősség*ként értékelhető.

Ügyészségek de lege ferenda. Az ügyészségi szervezet viszonylag rövidre fogott elemzését az új alkotmány szabályozási elvei indokolják. Az abban megfogalmazott hatalmi koncepció, a hatalom megosztása elvén felépülő államszervezet létrehozása esetén ugyanis a jelenlegi ügyészi funkciókörök nagy része megkérdőjeleződik. A hatalommegosztás rendje szerint az egymástól elválasztott, egymással hatalmi ellensúlyt képező szervek a többitől eltérő, elkülönített hatáskörrel, sajátos feladatokat látnak el. E követelménynek megfelelően az ügyészi funkció a vádképviseléssel lenne egyenlő. Bár az ügyészi szervezet érdekei szemben állnak az alkotmány hatalmi koncepciójával, mégis elvi érvekkel támogatható a hatalommegosztás következetes végrehajtása és ebből következően az ügyészi tevékenységnek a vádfunkcióban való kiteljesedése. Emellett szól, hogy a bírói jogvédelem ki-

terjesztése (pl. közigazgatási bíróság), valamint újabb jogvédő szervek (pl. Legfelsőbb Állami Számvevőszék, alkotmánybíróság) létrehozása hatékonyabb jogvédelmet képes biztosítani, mint a lényegében kezdeményezési jogból álló ügyészi felügyelet. A vádfunkció közvetlen hatalmi jellegének elismerése pedig a bírói hatalom, a bírói függetlenség érvényesülését is erősíthetné a kormányzattal szemben.

AJÁNLOTT IRODALOM

- A szocialista ügyészi szervezet fejlődése a Magyar Népköztársaságban. (Szerkesztette: *Lévai Tibor*.) A Legfőbb Ügyészség hivatalos kiadványa, 1978. 300. old.
- Rácz Attila*: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciáltsága. Akadémiai Kiadó 1970. 450. old.
- Bihari Ottó*: A Legfelsőbb Bíróság alkotmányos helyzete Magyarországon. Jogügyi Közlöny, 1967. 3–4. sz. 186–191. old.
- Fűrész Klára*: A Legfelsőbb Bíróság jogalkalmazásában betöltött szerepéről. Jogtudományi Közlöny, 1978. 12. sz. 747–753. old. *Vo.*: A Jogalkalmazói jogképződés (bíró alkotta jog) alkotmányos kérdései a szocialista jogrendszer kiépítésének időszakában. Jogtudományi Közlöny, 1981. 11. sz. 929–936. old.
- Fűrész Klára–Holló András*: A bíróság és az ügyészség alkotmányjogi szabályozása de lege ferenda. Bpest. 1987. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- Sári János*: A bírói jogalkalmazás politikai jellege. (Politikai Főiskola Közleményei. Bpest. 1983. 2–3. sz.)
- Holló András*: Az államigazgatás törvényessége feletti „külső” felügyelet jogi megoldásai. Jogtudományi Közlöny, 1983. október. 636–643. old.

TARTALOM

Előszó	5
1. Az alkotmány fogalma, a szocialista és a magyar alkotmányfejlődés	7
1. 1. Az alkotmányfogalom történelmi kialakulása	7
1. 2. A polgári alkotmányosság követelményei	14
1. 3. A szocialista alkotmányfejlődés kezdetei. A szovjet alkotmányok	16
1. 4. A népi demokratikus alkotmányok. A szocialista alkotmányfejlődés irányai	20
1. 5. A magyar alkotmányfejlődés	24
2. A Magyar Népköztársaság jogforrásrendszere	37
2. 1. A jogforrás általános fogalma és alkotmányjogi értelmezése ..	37
2. 2. A jogalkotási döntéshozatal	40
2. 3. A jogforrások rendje, a jogforrási hierarchia	45
2. 4. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei, a szokásjog, a nemzetközi szerződések	53
2. 5. A jogforrások érvényessége, kihirdetése és hatályossága	57
2. 6. Az alkotmányosság biztosítékai	59
3. A szuverenitás	67
3. 1. A szuverenitás eszmetörténete	67
3. 2. A szuverenitás fogalma, az állami szuverenitás	69
3. 3. A nemzeti szuverenitás	78
3. 4. A népszuverenitás	80
3. 5. Unitárius állam, föderatív állam, átmeneti formák	81

4. Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei	84
4. 1. Az állampolgári jogok megközelítése	84
4. 2. A jogok fogalma	84
4. 3. Az állampolgári jogok polgári felfogása	86
4. 4. Az állampolgári jogok szocialista felfogása	93
4. 5. Az állampolgári jogok csoportosítása	100
4. 6. Az állampolgárok szabadságjogai	101
4. 7. A gazdasági, a szociális és a kulturális jogok	110
4. 8. Az állam tevékenységében való részvételt biztosító jogok	118
4. 9. Az állampolgárok egyenjogúsága	119
4.10. Az állampolgárok alapvető kötelezettségei	122
5. A választási rendszer	125
5. 1. A választójog fogalma és szabályainak osztályozása	125
5. 2. A választási alapelvek	127
5. 3. A képviselő és a választójog fejlődése Magyarországon és a hatályos választójog	138
5. 4. A választási eljárás egyes szabályai	151
5. 5. A választójog várható fejlődése	155
6. A Magyar Népköztársaság Országgyűlése és az Elnöki Tanács	158
6. 1. Az Országgyűlés feladatai és hatásköre	158
6. 2. Az Országgyűlés szervezete	173
6. 3. Az Országgyűlés működési rendje	179
6. 4. Az országgyűlési képviselők jogai és kötelességei	181
6. 5. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa	190
7. A Minisztertanács és az államigazgatás központi szakigazgatási szervei	196
7. 1. A kormány alkotmányos helye a kormányzati szervekben	196
7. 2. A Minisztertanács kormányzati tevékenysége	200
7. 3. A Minisztertanács feladatai és hatásköre	202
7. 4. A Minisztertanács megalakítása, tagjai, testületi jellege	206
7. 5. A minisztériumok	209
7. 6. Az országos hatáskörű államigazgatási szervek	212
7. 7. A miniszeri és államtitkári felelősség	214

8. A tanácsí önkormányzati rendszer	218
8. 1. A helyi és a területi önkormányzat eszméje	218
8. 2. A burzsoá magyar önkormányzatok. A tanácsrendszer létrehozása	220
8. 3. A tanácsok képviseleti, önkormányzati és államigazgatási jellege	224
8. 4. A tanácsok országos rendszere	226
8. 5. A tanácsok feladatai, hatásköre	231
8. 6. A tanácsok szervezete és működése	238
9. Bíróságok a Magyar Népköztársaságban	247
9. 1. Az igazságszolgáltatás mint bírói funkciókör	247
9. 2. Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvei	250
9. 3. A bírósági szervezet felépítése	276
10. Ügyészség a Magyar Népköztársaságban	282
10. 1. Ügyészi funkció a szocialista államszervezetben	282
10. 2. Az ügyészség feladata és fő funkciói	283
10. 3. Az ügyészség szervezete	288

A kiadásért felel a Kossuth Könyvkiadó igazgatója
A szedést az Alfa Ipari Vállalat készítette
A nyomás és a kötés a Franklin Nyomdában készült
A kötetet dr. Seregélyesi János szerkesztette
A bonító Kolosváry Bálint munkája
Műszaki vezető Bereczki Gábor
Műszaki szerkesztő Pányi Béla
Terjedelme 18,5 (A/5) ív

Nem kell külön bizonygatni, hogy az alkotmányos intézmények iránti érdeklődés jelentősen megnőtt közvéleményünkben. A rangos szerzői kollektíva az új alkotmány előkészítésének „előestéjén” olyan könyvet nyújt át az olvasóknak, amelyből megismerkedhetnek az emberi-állami-polgári alapjogokkal, a legfontosabb állami intézmények elméleti, történeti és tárgyszerű jogi szabályozásának eredményeivel.

A gondolatébresztő politikai kézikönyvet nemcsak a szakembereknek ajánlhatjuk, hanem mindazoknak, akik az alkotmány-előkészítés társadalmi vitáit figyelemmel kísérik.

KOSSUTH

